



---

# ATHENÆUM

*Polskie Studia Politologiczne*

vol. 47/2015

wydawnictwo  
**adam marszałek**

**PRZEWODNICZĄCY RADY PROGRAMOWEJ:** Roman Bäcker (UMK)

**RADA PROGRAMOWA:** Henryk Cwiąg (AJD w Częstochowie) – najnowsza historia polityczna, Tadeusz Dmochowski (UG) – międzynarodowe stosunki polityczne, Jan Garlicki (UW) – socjologia polityki, Jan Grosfeld (UKSW) – etyka polityczna, Adam Gwiazda (UKW) – międzynarodowe stosunki ekonomiczne i polityczne, polityka gospodarcza, Ryszard Herbut (UWr) – systemy polityczne Europy Zachodniej, Jan Iwanek (UŚ) – współczesne systemy polityczne, stosunki USA z Ameryką Łacińską, Kazimierz Kik (UJK w Kielcach) – myśl polityczna, systemy polityczne, Barbara Krauz-Mozer (UJ) – metodologia i teoria polityki, Ewa Maj (UMCS) – stosunki międzynarodowe, Andrzej Malkiewicz (UZ) – globalizacja, Magdalena Mikołajczyk (UP im. KEN w Krakowie) – systemy polityczne, Tomasz Nałęcz (AH w Pułtusk) – najnowsza historia Polski, Agnieszka Pawłowska (UR) – administracja publiczna i samorząd terytorialny, Wiesława Piątkowska-Stepaniak (UO) – komunikacja społeczna, medioznawstwo, Eugeniusz Ponczek (UŁ) – teoria polityki, polska myśl polityczna, Tomasz Sikorski (US) – myśl polityczna, ruchy polityczne, najnowsza historia Polski, Witold Stankowski (PWSZ w Oświęcimiu) – najnowsza historia Polski, Stanisław Wójcik (KUL) – samorząd terytorialny, myśl narodowa, Arkadiusz Żukowski (UWM) – system polityczny RP, systemy polityczne, Marek Żyromski (UAM) – systemy polityczne

**MIĘDZYNARODOWA RADA DORADZCA:** Flavio Felice (Centro Studie Ricerche, Pontificia Università Lateranense, Rzym, Włochy), Mark C. Henrie (Intercollegiate Studies Institute, Wilmington, Delaware, USA), Vit Hlousek (Uniwersytet Masaryka, Brno, Czechy), Lyaila Ivatova (Kazachski Uniwersytet Państwowy, Almaty), Lubomír Kopeček (Uniwersytet Masaryka, Brno, Czechy), Aleksander Lipatow (Rosyjski Państwowy Uniwersytet Humanistyczny, Moskwa), Mark J. Rozell (George Mason University, Arlington, Virginia, USA), Claes G. Ryn (Catholic University of America, Washington D.C., USA), Ulrich Schmid (Universität St. Gallen, Szwajcaria), G. Jesus Velasco (Tarleton State University, Stephenville, Texas, USA), Klaus Ziemer (Fachbereich III, Politikwissenschaft, Universität Trier, Niemcy)

**REDAKTOR NACZELNY:** Bartłomiej Michalak

**ZESPÓŁ REDAKCYJNY:** Joanna Marszałek-Kawa (zastępca redaktora naczelnego), Danuta Plecka (zastępca redaktora naczelnego), Katarzyna Gącka (sekretarz redakcji), Zuzanna Osmólska (redaktor techniczny), Beata Stachowiak (redaktor statystyczny), Justyna Brylewska (redaktor językowy), William Benjamin (native speaker)

**REDAKTORZY TEMATYCZNI:**

**DZIAŁ KOMUNIKOWANIE POLITYCZNE:** Dorota Piontek (Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM); **DZIAŁ METODOLOGIA I TEORIA POLITYKI:** Tomasz Godlewski (Instytut Nauk Politycznych UW), Kamil Minkner (Instytut Politologii UO), Łukasz Młynczyk (Instytut Politologii UZ), Beata Słobodzian (Instytut Politologii UG), Paweł Ścigaj (Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ); **DZIAŁ MYŚL POLITYCZNA:** Dariusz Faszcz (Wydział Nauk Politycznych AH im. A. Gieysztor w Pułtusk), Rafał Łętocha (Instytut Nauk Politycznych im. Jana Karłowicza PWSZ w Oświęcimiu); **DZIAŁ POLITYKI SEKTOROWE:** Małgorzata Kuś (Instytut Nauk Politycznych AJD), Katarzyna Kobielska (Instytut Politologii UWr); **DZIAŁ STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE:** Piotr Burgoński (Instytut Politologii UKSW), Stanisław Konopacki (Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ), Katarzyna Marzęda-Młynarska (Wydział Politologii UMCS), Beata Piskorska (Instytut Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych KUL), Agnieszka Zaremba (Instytut Nauk Politycznych UJK w Kielcach), Krzysztof Żarna (Instytut Nauk o Polityce UR); **DZIAŁ SYSTEMY POLITYCZNE:** Adam Hołub (Instytut Nauk Politycznych UWM), Izabela Kapsa (Instytut Nauk Politycznych UKW), Krzysztof Kowalczyk (Wydział Humanistyczny US), Ryszard Koziol (Instytut Politologii UP im. KEN w Krakowie), Robert Radek (Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UŚ)

**ADRES REDAKCJI:** „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK, ul. Batorego 39L, 87–100 Toruń, e-mail: athena@umk.pl; internet: www.athenaeum.umk.pl

**Redaktor techniczny:** Paweł Banasiak

**Projekt okładki i logo:** PMK Design

**Korekta:** Paweł Jaroniak

Wersją pierwotną pisma jest wersja drukowana



ISSN 1505-2192

Wydawnictwo prowadzi sprzedaż wysyłkową: tel./fax 56 648 50 70, marketing@marszalek.com.pl

**WYDAWNICTWO ADAM MARSZAŁEK**, ul. Lubicka 44, 87–100 Toruń

tel. 56 660 81 60, fax 56 648 50 70, e-mail: info@marszalek.com.pl, www.marszalek.com.pl

Drukarnia nr 2, ul. Warszawska 52, 87–148 Łysomice, tel. 56 659 98 96

# SPIS TREŚCI

## — METODOLOGIA I TEORIA POLITYKI —

<i>Stanisław Wójcik</i>	
Personalistyczny model polityki .....	7
<i>Łukasz Scheffs</i>	
Socjotechniczne aspekty personalizacji polityki .....	25
<i>Łukasz Młyńczyk</i>	
Metateoretyczna analiza arkusza recenzyjnego czasopisma indeksowanego „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” .....	43
<i>Paweł Ścigaj</i>	
Czy uczymy o tym, w jaki sposób badamy? .....	63
<i>Łukasz Tomczak</i>	
Czy polskie partie są demokratyczne? .....	84
<i>Zbigniew Kantyka</i>	
Geneza, założenia programowe i działalność Ruchu Pierestrojki w amerykańskiej nauce o polityce .....	98

## — 25 LAT POLSKIEGO SAMORZĄDU GMINNEGO —

<i>Katarzyna Kobielska</i>	
Polska gmina a międzynarodowe standardy samorządności terytorialnej (25 lat w zarysie) .....	119
<i>Ludwik Habuda</i>	
Polska reforma terytorialnego samorządu. Osobisty ślad odcisnięty na niej przez jej trzech współautorów .....	133
<i>Michał Kasiński</i>	
Powstanie, rozwój i kryzys koncepcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako lokalnego przywódcy .....	147
<i>Wojciech Sokół</i>	
Polityka reform systemów wyborczych w wyborach do rad gmin .....	162

## — RECENZJE —

*Aneta Dawidowicz**Bogumił Grott, Dylematy polskiego nacjonalizmu. Powrót do tradycji  
czy przebudowa narodowego ducha*, Warszawa 2014, Wydawnictwo  
von Borowiecky, ss. 415 .....

181

*Waldemar Tomaszewski**Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, red. Dariusz  
Milczarek, Artur Adamczyk, Kamil Zajączkowski, Centre for Europe, University  
of Warsaw, Warszawa 2013, ss. 767 .....

185

*Maryana Prokop**Інформаційне забезпечення транскордонного співробітництва України:  
практичні аспекти*, red. А.М. Митко, Вежа-друк, Луцьк 2014, ss. 288 .....

190

# METODOLOGIA I TEORIA POLITYKI

---





## PERSONALISTYCZNY MODEL POLITYKI\*

*Stanisław Wójcik\*\**

### PERSONALISTIC MODEL OF POLITICS

#### — ABSTRACT —

In the ongoing discussion of politologists who present different ways of comprehending politics, personalistic approach emphasizes the need for improving political power in terms of humanization. It also underlines the necessity of further development of the state to increase citizens' participation in real political power. That is why there are numerous models and types of politics. Constant search and development is the basic trend in history, as well as in social and political life. Personalistic model of politics elevates the man's dignity.

#### — KEYWORDS —

political personalism, politics, person, common good, political power, state

---

\* Model traktuję jako narzędzie analityczne, za pomocą którego chcę nadać polityce określone znaczenie przez uporządkowanie zbioru faktów, związków, pojęć, twierdzeń tworzących sferę polityki. Personalizm to system filozoficzny, według którego osoba jest źródłem, podmiotem i celem dynamicznej rzeczywistości społecznej, a także kategorią poznania oraz zasadą działania i tworzenia. W przeciwieństwie do idealizmu i formalizmu jest to personalizm realistyczny, uniwersalistyczny. Zob. C.S. Bartnik, *Personalizm*, Lublin 2013, s. 128 i n.; idem, *Szkice do systemu personalizmu*, Lublin 2006. O personalizmie pisało wielu autorów, ale z różnych podstaw teoretycznych, a przy tym nie zawsze był to zwarty system. Zob. B.P. Brown, *Personalizm*, Lublin 1994; E. Mounier, *Co to jest personalizm*, Kraków 1964; J. Maritain, *Pisma filozoficzne*, Kraków 1988; B. Haring, *Personalismus in Philosophie und Theologie*, München 1968; R. Benjamin, *Nation de personne et personnalisme chretien*, La Haye 1972; W. Granat, *Personalizm chrześcijański. Teologia osoby ludzkiej*, Poznań 1985; B. Smolka, *Narodzony i rozwój personalizmu*, Opole 2002; B. Gacka, *Personalizm amerykański*, Lublin 1996; idem, *Personalizm w ekonomii*, Warszawa 2012; W. Whitman, *Demokracja i personalizm*, oprac. B.B. Gacka, Lublin 1994.

\*\* Katolicki Uniwersytet Lubelski, Instytut Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych.

Personalizm polityczny to kształtująca się obecnie coraz dynamiczniej teoria ukazująca uwarunkowania i możliwości aktywnego, odpowiedzialnego udziału człowieka i społeczeństwa w polityce, w instytucjach państwowych i samorządowych. Przebija się ona do nauki o polityce wciąż z trudem. Jeszcze na przełomie XIX i XX wieku papieże i ogólna katolicka nauka społeczna nie akceptowali angażowania się hierarchii kościelnej, katolików świeckich w politykę, uważając, że wystarczy skupić się na etyce i nauce społecznej – unikając konfrontacji z sekularyzmem socjalistycznym i ateizmem społeczno-politycznym. Ale życia politycznego nie udało się wyizolować od społecznego. Jak zauważa Czesław Bartnik przy takim nastawieniu Kościół powszechny, a szczególnie niemiecki, pozbawił się kompletnie wpływu na życie polityczne, choćby na powstrzymanie nazizmu i totalitaryzmu. W owym czasie myśl społeczna i polityczna Kościoła nie była w pełni dojrzała, bo całe życie publiczne traktowano na zasadach filozofii i teologii systemowej, co było niewystarczające. Ale gdy sekularyści chcieli wyprzeć świadomość religijną z całości życia publicznego, Kościół zaczął rozciągać teologię na życie społeczne. Na początku starał się wręcz utożsamiać ją z płaszczyzną świeckich nauk społeczno-politycznych. I wyjaśniał, że powodem tej słabości Kościoła był brak odpowiedniego rozwoju metodologii teologii. Nie wychodzono bowiem poza teologię klasyczną (dogmaty) i nie widziano możliwości dla tzw. teologii zewnętrznej, która nie utożsamia teologii z politologią czy innymi naukami świeckimi, np. z historią. Nowa koncepcja teologii *ad extra* (do świata) nadchodziła powoli od strony niemieckiej teologii protestanckiej, gdzieś od roku 1920. W każdym razie z koncepcji „teologii rzeczywistości ziemskich” (a nie teologii dogmatycznej) zaczęły się wywodzić próby konstruowania teologii społeczeństwa i polityki, chociaż w Polsce do dziś ta problematyka nie jest rozwinięta<sup>1</sup>. Personalizm polityczny poprzedzała teologia społeczno-polityczna, ale nie dała ona dyscypliny pełnej, zorganizowanej i systematycznej. Katolicyzm od początku miał duże problemy, jak odnieść się do życia politycznego, dopiero współcześnie powstaje personalizm polityczny. Warto dodać, że poprzedziły go jeszcze różne niespójne nurty katolickiej myśli społeczno-politycznej, jak np.: romantyzm katolicki, liberalizm katolicki, szkoła pokoju społecznego, szkoła nauki społecznej, personalizm chrześcijański, solidaryzm chrześcijański, korporacjonizm chrześcijański, demokracja chrześcijańska, socjalizm chrześcijański, chrześcijańskie związki zawodowe i samorząd robotniczy, partycypacjonizm,

---

<sup>1</sup> C.S. Bartnik, *Wprowadzenie do teologii społeczno-politycznej*, Lublin 2006, s. 13–14.



personalizm katolicki, personalizm społeczno-polityczny – Stefana Wyszyńskiego i Jana Pawła II i innych. We wszystkich powyższych nurtach dostrzega się olbrzymie fluktuacje katolickiej myśli politycznej: od bezwzględного poparcia władzy zastanej, zwłaszcza monarchicznej i republikańskiej, przez rosnącą krytykę kapitalizmu i polityki socjalizmu do próby stworzenia własnej nauki społecznej i politycznej<sup>2</sup>.

Problematyka budowy teorii politycznej w relacji do praktyki politycznej jest również bardzo skomplikowana. Uważam jednak, że obecnie można już naszkicować teorię i praktykę personalistyczną polityki w oparciu o jej podstawową tezę, że „czyn wyraża osobę i spełnia ją”. Realizacja polityki jest działaniem złożonym, a nie mechanicznym, dlatego personalizm podkreśla i oferuje wyposażenie człowieka w wiedzę polityczną, ale też wymaga od niego postępowania moralnego. Ciągłe poszukiwanie i stały rozwój są podstawowymi tendencjami dziejów i życia społeczno-politycznego, niemniej pozostaje coś absolutnie stałego, jest to człowiek, wartość osoby ludzkiej – jednostkowej i społecznej. Dlatego nie można puścić życia politycznego na żywioł chaosu, lecz pracować mądrze i tworzyć warunki dobrej uniwersyteckiej szkoły politycznej dla samorealizacji człowieka w polityce.

## KWESTIA TOŻSAMOŚCI

Nie można przeprowadzić wyczerpującej analizy i wyjaśnić w pełni życia politycznego społeczeństwa, ograniczając naukę o polityce do decyzji i działań państwa, rządu, partii rządzących, zawodowych polityków, czyli do tzw. wyjść polityki<sup>3</sup>. Ma rację Tadeusz Klementewicz, który uważa, że wąsko ujęta politologia jest niesamodzielna eksplanacyjnie, gdyż wiele podstawowych determinant życia politycznego znajduje się poza takim ujęciem tej nauki, że nauka ta jest wręcz pozbawiona fundamentu<sup>4</sup>. Przekonują w tej sytuacji słuszne, formalne kryteria budowy integralnych i aspektowych teorii ogólnych i teorii

---

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Za Davidem Eastonem przyjmuję, że w systemie politycznym mamy tzw. wejścia do niego, pochodzące z otoczenia, od społeczeństwa – są to jego potrzeby, wsparcie, oraz wyjścia – decyzje i działania władz wobec społeczeństwa. D. Easton, *The Political System*, Chicago 1981.

<sup>4</sup> T. Klementewicz, *Antropologiczne i socjologiczne przesłanki teorii polityki*, [w:] *Czym jest teoria w politologii*, red. Z. Blok, Warszawa 2011, s. 94 i n.

szczegółowych zgłoszone przez Mirosława Karwata<sup>5</sup>. Ale chciałbym podkreślić i przestrzec, że szczegółowe nauki społeczne, takie jak politologia i inne, muszą się posilkować metodą filozofii. Przy tym należy uważać, filozofowie bowiem, poszukując pewności, z reguły zapędzają się, grzęzną w relatywizmie. Tak stało się m.in. z sofistami, którzy początkowo uważani byli za mędrców, a w końcu wręcz za oszustów. I tak dzieje się niemal przez wieki i trwa.

Należy też zwrócić uwagę na zewnętrzne trudności, z którymi wciąż boryka się nauka o polityce. Przez lata była ona częścią wielkich systemów filozoficznych, w XX wieku służyła politykom marksistowskim, a dzisiaj liberalnym i staje się ideologią. Wyniki takiej politologii są pozornie naukowe, są nieprzydatne dla polityków, bo tak naprawdę stanowią propagandę i ideologię. Niepokoi też brak etyki obiektywnej, bowiem wyniki badań bywają naciągane, bez wartości. Największym problemem jest znalezienie obiektywnych pryncypiów nauki, tożsamości nauki o polityce. Ona jeszcze nie jest całkowicie samodzielna, jest na usługach władz, polityków. Wszyscy chcemy, żeby zjawiska i procesy polityczne były prawdziwie opisane, wyjaśniane i znalazły drogę do praktycznej polityki, tj. do jej realizacji. W Instytucie badamy możliwości wpływu społeczeństwa i jednostki na politykę. Ważne pytania to: jak wiązać politykę z etyką, jak wychowywać społeczeństwo do polityki etycznej, zwłaszcza że obecnie widzimy, jak postępują w Polsce proces dezintegracji społeczeństwa, kryzys moralny solidarności i tożsamości narodowej, i jak wzmocnić proces odbudowy wspólnych podstaw kulturowych narodu. Szukamy systemu, zasad, czy rzeczywistość polityczną mierzyć skutecznością czy obiektywnością naukową, czy wartością etyczną, ludzką. Palącymi potrzebami są wiązanie polityki z etyką, efektywnymi wynikami badań i uzyskanie rozwiązań systemowych.

Analiza przeprowadzona przeze mnie będzie nawiązywać do kryteriów budowy integralnej teorii ogólnej. Podzielam bowiem stanowisko tych badaczy z przeszłości i obecnych, którzy opowiadają się za rozumieniem polityki jako przede wszystkim działalności społecznej, wzajemnego oddziaływania na siebie społeczeństwa i państwa. Polityka wynika z konieczności dążenia do realizowania dobra wspólnego, a w tym do uwzględniania różniących się potrzeb i poglądów ludzi, z dążeń społeczeństwa do regulacji konfliktów i budowy współpracy. Jak

---

<sup>5</sup> M. Karwat, *Rodzaje teorii w nauce o polityce*, [w:] *Czym jest teoria w politologii*, op.cit., s. 75 i n. Integralne teorie ogólne to takie, które czynią swym podmiotem istotę, swoistość, prawidłowości, mechanizmy i uwarunkowania polityki jako takiej, ujętej uniwersalistycznie i niepodzielnie. Ibidem, s. 82.

rozwiązywać konflikty?, jak budować zgodę?, jak podejmować wspólne decyzje?, kto winien mieć głos decydujący w danej kwestii?, jakimi wpływami winno dysponować społeczeństwo i jednostka? Właśnie to były i są nadal kluczowe zagadnienia życia politycznego społeczeństw. Dla Arystotelesa – filozofa realistycznego polityka była „królową nauk”. Już wówczas ludzie rozumieli, że poprzez regulację tej sfery życia mogą poprawiać swoje warunki egzystencji i tworzyć lepsze społeczeństwo, a jego gwarantem uczynili instytucję państwa. Dzisiaj, głównie z powodu zawężenia zakresu polityki, jej definicji, do władztwa państwowego, nie ma też zgody co do istoty nauki o polityce oraz sposobu prowadzenia badań, tj. sposobu analizy i wyjaśniania działalności politycznej, czyli co do czynników nadających zachowaniom społecznym wymiar polityczny.

Podzielam zbieżne z moim stanowiska Davida Marsha, Gerry’ego Stokera, Andrew Heywooda, Adriana Leftwicha, którzy politykę definiują szeroko, jako formę aktywności ludzkiej, której celami są tworzenie, zachowanie oraz poprawa ogólnych zasad życia wynikających ze zjawisk kooperacji i konfliktów, w które wszyscy jesteśmy uwikłani<sup>6</sup>. Polityka ich zdaniem bierze się stąd, że ludzie mają różne potrzeby i interesy, wyrażają sprzeczne opinie, pragnienia, ale zarazem chcą żyć w pokoju. Muszą więc współdziałać. Trzeba tu jednak dodać, że aktywność, działalność polityczna winny być oparte na teorii. Nie wolno rezygnować z poglądów i koncepcji, chodzi tu o konieczną harmonizację polityki.

Termin polityka ma szerokie pole znaczeniowe. Badacze definiują politykę na różne sposoby (definicje strukturalne, funkcjonalistyczne, ideologiczne i inne), koncentrując uwagę na sztuce rządzenia, na relacjach wewnętrznych i zewnętrznych państwa, na sferze publicznej itp. tocząc ostre spory na temat zakresu tego, co polityczne. We współczesnej politologii już od dłuższego czasu daje się zauważyć odchodzenie od empirycznej teorii polityki, która postulowała analizę dających zaobserwować się zachowań politycznych, a ich wyjaśnienie winno być poddawane weryfikacji empirycznej. Ta empiryczna tradycja badań polityki rozwijała się intensywnie w XIX i XX wieku. Obecnie zaś jest wypierana przez powracającą do łask refleksję humanistyczną nad polityką. Przekonująco o tej zmianie nastawienia badaczy pisze Barbara Krauz-Mozer, która uważa, że empiryczne teorie polityki okazały się bezradne wobec szybko zmieniającej się rzeczywistości społeczno-politycznej, nowych technologii informacyjnych

---

<sup>6</sup> *Theory and Methods in Political Science*, red. D. Marsh, G. Stoker, Basingstok 2002; A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 4; *What is Politics. The Activity and Its Study*, red. A. Leftwich, Oxford–New York 1984.

i komunikacyjnych, nowych typów ról społecznych, nowych zasad funkcjonowania wspólnot i życia publicznego. Badania empiryczne nie nadążają za tempem zmian. Polityka tak bardzo się zmieniła, że trzeba o niej myśleć inaczej, zrezygnować z zawężonych ujęć na rzecz uniwersalistycznych i całościowych, wymagających wyznaczania celów dla działań politycznych, które nie mogą być tylko ślepyimi eksperymentami badawczymi, uwzględniania etyki i odpowiedzialności człowieka za świat społeczny i polityczny<sup>7</sup>.

### CZESŁAWA STRZESZEWSKIEGO ROZWAŻANIA O POLITYCE

Chciałbym w tym miejscu zainteresować czytelnika stanowiskiem personalistycznym, teorią wyjaśniającą naturę, podmiot i cel życia politycznego, tak jak to ujmują wybitni polscy personaliści, jej prekursor Czesław Strzeszewski i obecny czołowy przedstawiciel Czesław Bartnik. Ten personalizm społeczno-polityczny wyrastający ze zjawiska osoby indywidualnej i społecznej jest systemem konkluzji (*scientia concessionum*) traktujących o kluczowych sprawach politycznych człowieka i społeczeństwa. Jak zauważa C. Bartnik, żadna politologia nie wynika z apersonalizmu – jak chcą ateści i liberałowie, którzy traktują politykę jako zjawisko materialne, bezosobowe – lecz w relacji do osoby. Politologia i polityka są z rzeczywistości, a nie objawione. Personalistyczna myśl społeczno-polityczna traktująca zarówno o strukturach i funkcjonowaniu doczesności, jak i o wartościach moralnych daje takie fundamentalne i kierunkowe odpowiedzi, jakich nie będą nigdy w stanie dać nauki szczegółowe. I są to odpowiedzi jak najbardziej naukowe. Nie niweczy ona wyników nauki, ale daje im najwyższy horyzont, odniesienie do samego rdzenia rzeczywistości. Oczywiście najwyższym dopełnieniem będzie przyjęcie osobowego Boga<sup>8</sup>.

C. Strzeszewskiego należy zaliczyć do tych badaczy filozofii społecznej, którzy na tej podstawie, a nie na teologii formułowali personalistyczny zarys teorii polityki, aksjologicznie zaangażowanej, poddającej analizie zbiory problemów i zajmującej się przede wszystkim wyjaśnieniem natury dobrego życia politycznego, którego fundamentem było określenie celu – dobra wspólnego. Jest

---

<sup>7</sup> B. Krauz-Mozer, *Teoretyzowanie w politologii w XXI w.*, [w:] *Czym jest teoria w politologii*, op.cit., s. 43.

<sup>8</sup> C.S. Bartnik, *Wprowadzenie...*, op.cit., s. 14–15.

w tym ujęciu zawarty też etyczny i normatywny wymiar tego życia. Podejmuje on kluczowe zagadnienia polityki, takie jak: natura i cel państwa, władzy, porządku publicznego. Omawiając cele władzy i środki działania politycznego, wyjaśnia znaczenie obecności prawa i etyki w polityce. W swoich rozważaniach opiera się na ustaleniach encyklik papieskich i czołowych europejskich badaczy katolickiej nauki społecznej. Jego personalistyczny model polityki jest ujęty hasłowo, encyklopedycznie i powstał pod koniec lat sześćdziesiątych XX wieku, a został uzupełniony na początku lat dziewięćdziesiątych.

Kluczowa teza C. Strzeszewskiego mówi o społeczno-politycznym wymiarze bytu ludzkiego. Uważa on, że człowiek jest istotą stworzoną do życia w społeczeństwie i w państwie. Społeczność polityczna jest społecznością naturalną. Rodząc się – wyjaśnia – człowiek staje się członkiem określonej społeczności politycznej niezależnie od swojej woli, a następuje to poprzez społeczność rodzinną, która jest pierwsza i podstawowa. Stąd też wywodzi się obowiązek człowieka brania udziału w poszukiwaniu najlepszych form życia politycznego, jego organizowania. Konsekwencją naturalnego charakteru życia politycznego jest jego cel, którym jest dobro wspólne, tj. dobro każdej osoby ludzkiej i wszystkich ludzi. Społeczność polityczna staje się więc podmiotem i przedmiotem moralności. Dobrem wspólnym nazywa za *Gaudium et spes* sumę warunków życia społecznego, które ma charakter dynamiczny, dzięki któremu jednostki, rodziny, zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć własny rozwój<sup>9</sup>.

Warte odnotowania są jego uwagi o konfliktach społecznych i politycznych. Niesłuszne byłoby twierdzenie – pisze – że w warunkach całkowitej zgodności w określeniu i osiąganiu dobra wspólnego życie polityczne byłoby niepotrzebne. Cele życia politycznego są pozytywne, a nie negatywne, ale niewątpliwie na jego bogactwo i szerokość zakresu wpływają wydatnie sprzeczności i spory. Wynikają one z bogactwa typów osób ludzkich, z faktu, że dzięki duchowości jako składowej części natury człowieka nie ma dwóch identycznych osób. Konflikty społeczne są więc koniecznością naturalną, choć ich rozmiary mogą i powinny być ograniczane oddziaływaniem moralności. Konflikty polityczne mają i dodatnie strony, rozwijają umysł i kształtują wolę. Ze szczególną siłą występuje to w ruchach narodowych. Walka wywołuje integrację wewnętrzną, powstanie silnej więzi społecznej. Nie należy jednak przeceniać znaczenia walki w życiu politycznym, charakteryzuje je raczej rywalizacja niż wojna<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 1994, s. 493.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 494.

Z punktu widzenia funkcji społecznej polityki definiuje społeczność polityczną jako sumę funkcji politycznych jej członków (zapewne w rozumieniu postaw obywatelskich, patriotycznych, biernym i czynnym uczestnictwie w wyborach, płaceniu podatków, wówczas jeszcze służbie wojskowej, szanowaniu prawa i innych), zaś aspekt celowościowy dopełnia ją jako zespół działań mających na celu dobro wspólne członków wspólnoty<sup>11</sup>. Celem i ośrodkiem życia politycznego społeczeństwa jest osoba ludzka. Nie wolno odrywać życia politycznego od człowieka – przekonuje – nadawać mu charakteru mechanicznego. Osoba ludzka, jej potrzeby i uzdolnienia, winna stanowić ośrodek życia politycznego, a jej dobro – cel tego życia. Przez człowieka następuje związek władzy politycznej z religią i moralnością. C. Strzeszewski przyznaje jednostce ludzkiej nieporównanie większe znaczenie niż marksiści i liberałowie w zakresie kształtowania struktur społeczeństwa i swojego rozwoju.

Następnie określa podstawowe zadania społeczności politycznej: zapewnienie spokoju i pokoju, ochrony przed zagrożeniem zewnętrznym i wewnętrznym, sprawiedliwości w rozstrzyganiu sporów, opieki i pomocy dla swych członków. Z tego wyliczenia zadań wynika, że jej podstawową funkcją jest stworzenie i ochrona porządku prawnego. W zakresie tej funkcji następuje utożsamienie społeczności politycznej i państwa<sup>12</sup>.

Istotnymi elementami życia politycznego są państwo i władza. Od dwóch tysięcy lat – pisze – filozofia społeczna nie potrafiła rozstrzygnąć pytania, który z tych składników i równocześnie czynników jest bardziej konstytutywny w pojęciu społeczności politycznej. Niewątpliwie jednak pojęcie polityki odnosi się do tego wszystkiego, co należy do mechanizmu państwowego, do funkcji urzędowych i opartych na autorytecie władzy. Stąd istotą społeczności politycznej jest posiadanie przez nią szerokiego zakresu władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej lub dążenie do jej uzyskania<sup>13</sup>.

C. Strzeszewski w przeciwieństwie do marksistów i liberałów twierdzi, że państwo nie jest czymś dowolnym, jest warunkiem naturalnego rozwoju ludzkiego, który bez tej instytucji nie mógłby osiągnąć przeznaczeń ziemskich i popadłby w nieopisany chaos. Państwo definiuje jako suwerenną organizację społeczeństwa, która w określonych granicach terytorialnych ma władzę dla reprezentowania trwałych interesów całego społeczeństwa. Naturalny charakter

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 495.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 494–495.

społeczności państwowej przejawia się w tym, że człowiek staje się obywatelem państwa niezależnie od swojej woli, przez sam fakt urodzenia i ma ograniczone możliwości zmiany przynależności państwowej. Dalszym przejawem tej cechy państwa jest konieczność jego istnienia w pewnym stadium rozwoju cywilizacji. Forma organizacji państwowej natomiast nie jest narzucona przez prawo natury, jest ona bowiem zależna od potrzeb czasu i miejsca, a stąd musi być pozostawiona swobodnej decyzji społeczeństw ludzkich. Celem państwa jest dobro społeczne, to w istocie szczęście wszystkich obywateli kraju. Z tytułu personalistycznych celów państwa wynika zarówno jego służebny charakter – nie obywatel winien być sługą państwa, lecz państwo służyć obywatela, winno ono służyć dobru społecznemu – jak i autorytet, którego warunkami są historyczne trwanie, poszanowanie praw własnych obywateli i innych państw, a także roztropność w sprawowaniu rządów. Powagę państwa można sprowadzić najogólniej do tradycji praworządności zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zewnętrznej<sup>14</sup>. Z zacytowanej wyżej definicji i z przypisanych mu zadań wynika, że jedynym celem państwa jest realizacja dobra społecznego, tj. szczęścia wszystkich obywateli, gdzie dobro jednostki harmonizuje z dobrem całości, a dobro całości z dobrem jednostki. Cel ten jest trwały, a jedynie podlega ewolucji odpowiednio do zmian, potrzeb dobra wspólnego, publicznego, a dobro to stanowi suma warunków życia społecznego, dzięki któremu jednostki, rodziny, zrzeszenia mogą pełniej osiągać swój rozwój. C. Strzeszewski podkreśla, że nie istnieje pojęcie racji stanu jako najwyższego dobra społecznego oderwanego od dobra osób ludzkich. Treścią racji stanu we właściwym znaczeniu jest po prostu dobro społeczne, szczęście obywateli, chociaż jest ono rozumiane subiektywnie, ale zarazem w należytej harmonii z obiektywnym. C. Strzeszewski warunkiem autorytetu państwa czyni tradycję historyczną, poszanowanie praw własnych obywateli, jak i innych państw. Ponieważ każda społeczność ma charakter dynamiczny, społeczność państwowa musi dążyć do rozwoju wszechstronnego, zarówno gospodarczego, jak i kulturalnego. Brak postępu oznacza nie stagnację nawet, ale cofanie się, upadek wobec rozwoju innych państw, rozwoju całej cywilizacji ludzkiej. Państwo winno się doskonalić, ponieważ jest ono obowiązkiem wszystkich jego obywateli – to na nich spoczywa odpowiedzialność za silne państwo.

Każde współzycie między ludźmi wymaga istnienia władzy. Warunkiem bowiem współzycia i rozwoju każdej społeczności jest pokój. Władzę określa jako zasadę jedności i porządku, która może skierować wysiłki wszystkich członków

<sup>14</sup> Ibidem, s. 500–501.

społeczności ku dobru społecznemu. Źródłem władzy jest Bóg w tym znaczeniu, że jest Najwyższym Władcą i Prawodawcą, Twórcą człowieka i jego natury społecznej, która domaga się istnienia władzy C. Strzeszewski podkreśla znaczenie drugiego źródła władzy państwowej jako podmiotu, którą jest wola samego społeczeństwa. Celem władzy jest dobro społeczne, które jest uzasadnieniem istnienia władzy i normą jej legalności. Władza jest legalna moralnie tylko wtedy, gdy zdąża do dobra społecznego. Zadaniem władzy państwowej jest stanowienie praw i stanie na straży ich wykonywania. Następnie wylicza i charakteryzuje cechy władzy państwowej (najwyższa, niepodzielna, niezmienna, nieograniczona, bezstronna, służebna). Doprowadzają go one do wskazania odpowiedzialności, przed jaką stają przedstawiciele rządu. Ich działalność powinny cechować takt, świadomość celów, energia wykonawcza, spokój. Tylko takie zalety władzy budzą do niej zaufanie. Dobry rząd jest uzdolniony politycznie i moralnie. Może on lepiej osiągać dobro społeczne nawet w warunkach gorszego ustroju niż rząd nieposiadający tych uzdolnień<sup>15</sup>.

Wyjaśnienie natury i celu życia politycznego, jakiego udziela C. Strzeszewski, wyprowadza z określonych uwarunkowań historycznych, kulturowych i religijnych Polski mających silne związki z klasyczną, europejską myślą filozoficzną w kształtowaniu wyobrażeń intelektualnych na temat polityki. Uważa, że odrębność cywilizacyjna oznacza obowiązywanie odmiennych zasad organizacji społeczeństwa, państwa i władzy. Z tego punktu widzenia przekonania rządzące postępowaniem czy uzasadniające porządek prawny są różne w różnych kulturach. Dla C. Strzeszewskiego istotne, konieczne jest zwrócenie uwagi na typ cywilizacji, z której polityka wypływa, a która ustala dla niej główne doktrynalne punkty odniesienia. Jego zdaniem usytuowanie polskiego narodu i państwa w obrębie religii i kultury łacińskiej (grecko-rzymskiej) kształtowało racjonalny, a zarazem atrakcyjny sposób życia społecznego i politycznego przez to, iż podporządkowywały one człowiekowi różnorodne formy instytucjonalne państwa. Niewątpliwie to dla człowieka konieczne okazują się administracja, wymiar sprawiedliwości, szkolnictwo, opieka szpitalna, cała infrastruktura techniczna, społeczna, polityczna. Stawia to człowieka na szczycie wartości politycznych, kulturowych i religijnych.

Jaki model polityki przekazuje nam C. Strzeszewski? Wskazuje on na historię polityczną, kulturę i religię jako zjawiska podstawowe określające ten model. Relacja między nimi ma charakter dopełniania się. Historia polityczna tworzy

<sup>15</sup> Ibidem, s. 504–507.



warunki doskonalenia się człowieka – jako osoby – w jego życiu materialnym i osobowym, społeczeństwa i państwa. W koncepcji kultury źródłem, podmiotem i celem jej jest człowiek historyczny stający się osobą. Kultura ma stanowić formę samorealizacji człowieka i społeczeństwa, a jej spotkanie z religią miało pogłębiać podmiotowość jednostki. Tak więc dopełnienie życia społecznego i politycznego dokonywać się ma za pośrednictwem kultury i religii. C. Strzeżewski uznał, że personalizm świecki może być dopełniony przez chrześcijański. Ten problem postulatywny jeszcze nie jest zakończony. Operuje szerokim pojęciem polityki, która oznacza całość egzystencji społecznej. Jego teoria osiąga pozytywne efekty. Jest ona koniecznym szczeblem rozwoju filozofii działania ludzkiego. Liczy się sama próba teoretycznego zaangażowania i wskazania podstawowych odpowiedzi na najbardziej palące pytania współczesnego życia. Nawiązuje on do postępowych w nauce tendencji i wspiera tworzenie bardziej świadomego, aktywnego człowieka obywatela w tworzeniu współczesnego sobie świata. Jego teoria ma nachylenie ku praktyce społeczno-politycznej, jest samodzielnym systemem. Pełny personalizm polityczny nie był wtedy jeszcze ukształtowany. W każdym razie stale się rozwija i korzysta ze wszystkich nauk świeckich.

### TEORIA POLITYKI WEDŁUG PERSONALIZMU UNIWERSALNEGO

Stanowisko personalisty C. Bartnika uformowało się na przełomie XX i XXI wieku. Akceptuje on, ale nie bezkrytycznie różne sposoby pojmowania polityki. Sam jednak trzyma się ujęcia klasycznego, według którego rozumie politykę jako całość życia publicznego, wszystkich związków z podstawowymi strukturami społeczeństwa, procesy становienia tej społeczności o sobie i zjawiska kształtowania przez społeczność własnego losu. Słowem ma na uwadze *civitas* i *polis*, sprawy społeczeństwa oraz władzy i rządzenia. Współcześni „klasycy” politologii wiążą politykę z najwyższą i decydującą władzą państwową i zauważa, że wszyscy trochę cierpimy z powodu tego zawężenia znaczenia słowa polityka, ale nie łatwo jest je poszerzyć wbrew ogólnemu użyciu<sup>16</sup>.

Właściwe pojmowanie polityki, zdaniem Bartnika, zależy od sposobu pojmowania władzy. Idąc z duchem czasów i widząc niedoskonałości władzy

<sup>16</sup> C.S. Bartnik, *Wprowadzenie...*, op.cit., s. 51.

politycznej tak co do jej istoty, jak i funkcjonowania, chciałby przede wszystkim, aby ewoluowała ona w kierunku coraz większej humanizacji. Przypomina, że Arystoteles uważał, że władza odgrywa taką rolę w organizmie społecznym jak dusza w indywidualnym ciele. Władza określa sam byt społeczny, jest zasadą jedności danej społeczności, decyduje o jej sposobie życia i działania. Jakkolwiek dzisiejsze określenia władzy – pisze – nie sięgają do metafizyki, to jednak również widzą w niej zasadę jedności, porządku życia i wspólnoty istnienia. Wywodzi się ją z natury bytu społecznego, psychiki jednostki i społeczności z podstawowego prawa państwowego. Władza kieruje życiem i działaniem społecznym, koordynując i harmonizując współpracę jednostek i grup w kierunku wspólnego dobra. Władza społeczno-państwowa jest szczególnym uprawnieniem i możliwością władania drugim człowiekiem i zbiorowościami, nadawania odpowiednich kształtów życiu społecznemu dla dobra całości. Dostrzega i ukazuje proces, z którego wynika, iż pojęcie władzy ciągle się doskonali. Od XIX wieku władzę polityczną w myśli katolickiej rozumie się szerzej niż tylko stróża moralności. Jest ona przy tym czymś więcej niż zwykłą techniką menadżera, fachowością, specjalnością socjalną, prawem dla prawa. Bez względu na swój ustrój jest ona absolutnie konieczna dla istnienia, życia i działania społeczności, choćby się odrzucało ideę państwa. Chodzi przede wszystkim o to – wyjaśnia – by władza miała cechy personalistyczne, by była władzą ludzką. Ale taka władza polityczna wydaje się ciągle jeszcze nieopanowana przez człowieka. Przy tym współcześnie coraz rzadsze są poglądy anarchistyczne, antypaństwowe, odrzucające władzę polityczną. Przyjmuje się zwykle, że władza polityczna w jednym państwie musi być ostatecznie jedna (choć podzielona funkcjonalnie na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą), najwyższa, suwerenna, wyrażająca świadomość społeczeństwa, oparta na fundamentalnym prawie jako mierze sprawiedliwości i wolności obywatelskiej. Musi też być, na ile to możliwe, trwała, bezstronna, nienomenklaturowa, służebna. Praktycznie ciągle trudno o profil idealny. Toteż humanizacja i personalizacja władzy są przedmiotem najwyższej troski uczonych, polityków i wychowawców nowoczesnych społeczeństw. Trzeba jednak pamiętać, że dzieje ludzkie są w przeważnej mierze historią walki o władzę społeczną i polityczną. Ale ostatnio liberalizm zachodni zdaje się w teorii odrzucać wszelką władzę, a zwłaszcza państwową, na rzecz absolutnej wolności jednostki<sup>17</sup>.

Władza polityczna winna dążyć do optymalnego ustroju państwa. Na kształt władzy politycznej wpływa bowiem nie tylko jej źródło, lecz także zakresy

---

<sup>17</sup> Ibidem, s. 52–54.

podziału i kształty partycypacji w niej. Wiele zależy od formy rządu, struktur organów centralnych i praktyki życia państwowego. Przyjmuje się coraz szerzej, że czynnym podmiotem władzy jest całe społeczeństwo, choć praktycznie wykonują ją różne organa. C. Bartnik przypomina, że życie polityczne ciągle nie pokrywa się całkowicie z naszymi wyobrażeniami i planami, że dużo jest przypadkowości: „Wyborcy winni przypadkowość redukować do minimum i czuć się coraz bardziej odpowiedzialnymi za odpowiedni dobór rządzących, gdyż w przeciwnym wypadku wyrządzają szkodę i krzywdę całej społeczności i sobie samym. Demokratyczne wykonywanie władzy bywa z wielu względów czysto pozorne. Wybory władzy naczelnej są często z góry przesądzone, kandydatury bywają nietrafne, są wyznaczane zakulisowo. Życie w dzisiejszych państwach jest coraz bardziej skomplikowane. Wybory czasami są tylko pozorem, podczas gdy faktycznie społeczeństwem rządzą dyktatorzy, oligarchowie, finansjści. Politolodzy personaliści zdają się dziś popierać syntezę: silnej władzy centralnej, kompetentnej grupy menadżerów oraz kontroli władzy ze strony ogółu obywateli. Kościół nie preferuje żadnego ustroju, o ile ten gwarantuje zachowanie podstawowych praw ludzkich, jednostkowych i zbiorowych”<sup>18</sup>.

C. Bartnik jest konstruktywnym krytykiem istniejących modeli politycznych. Warto zwrócić uwagę na jego opinię dotyczącą modeli polityki: socjaldemokratycznego, liberalnego, narodowego i pozytywizmu prawniczego. Jeszcze do niedawna – pisze – prym wiódł model socjalistyczny o różnych odmianach, z marksizmem i socjaldemokracją na czele. Tych rozmaitych socjalizmów nie wolno wrzucać do jednego worka, ale mają one pewne cechy wspólne. Wydaje się, że według nich o rzeczywistości politycznej decydowała partia ludu. Ona była wiodącą siłą społeczną i historyczną i sama określała byt społeczny, najwyżej z wtórną pomocą sojusznicznych partii. W ramach partii sterował wszystkim zarząd partyjny (komitet centralny), zabiegający o uznanie i mandat ze strony ogółu społeczeństwa. Naczelną wartością partii było dobro klas najniższych, ujęte w postać czystej doktryny i ideologii. W tym treści społeczno-gospodarcze uważano za naczelne w stosunku do innych doktryn. Treści te miały doprowadzić do utworzenia nowego społeczeństwa. Dlatego partia wyrażała interes i dobro całego społeczeństwa, choćby jego ogół o tym nie wiedział lub nie chciał tego uznać. Toteż władza partii winna być zdobyta siłą i utrwalona. Na gruncie programu społecznego wyrastały: kultura, nauka, sztuka, moralność. Polityka była teorią,

---

<sup>18</sup> Ibidem, s. 56; Zob. idem, *O prawdę i dobro w samorządach*, „Nasz Dziennik”, 31.10–2.11.2014, s. 22.

ale też praktyką, która miała zmienić oblicze świata. W procesie tym wolność jest względna: istnieje ona w pełni dla popierających socjalizm, nie ma prawa istnieć dla wrogów socjalizmu. Władza państwowa opiera się nie na wojsku, lecz na drabinie partyjnej, mającej łączyć najwyższą władzę z ludem. Partia koncentrowała w sobie rozum społeczny, logikę historii, samoświadomość społeczeństwa, decyzje. Władza należy się partii na mocy dyktatu historii i nie wymaga żadnego innego uprawomocnienia. Właściwymi koryfeuszami społeczno-politycznymi są nie doktrynerzy lub sami teoretycy, lecz przede wszystkim działacze partii, a raczej działacze i teoretycy w jednej osobie. Społeczeństwo ma się przerodzić z biernego wobec historii i świata w czynne i dokonywać wolnej samorealizacji. Polityce poddane są wszystkie dziedziny życia ludzkiego, nawet nauka i religia<sup>19</sup>.

Wskazując główne cechy modelu polityki wielkokapitalistycznej i liberalistycznej, stwierdza, iż są one nie do przyjęcia dla personalisty politycznego. Polityka wyrasta tu nie z partii, lecz z gospodarki wolnorynkowej i indywidualistycznej. Jest ona sterowana przez wielki kapitał, biznes i prawa rynkowe, z ograniczonym interwencjonizmem państwowym. Dominuje nastawienie na wzrost gospodarczy, a nie na politykę społeczną. Partie polityczne są fasadą gospodarki. Władze pochodzą z mandatu oligarchów i wielkiego kapitału. System wyborczy kontrolowany jest przez ludzi wielkiego biznesu. Partie nie kierują się doktryną, lecz racjami gospodarczymi, kulturowymi i obronnymi. Życie społeczne i naukowo-kulturowe uważa się za rozwijające się samoczynnie na bazie ekonomicznej, bez potrzeby ingerencji specjalnej. Nauka, technika, cywilizacja, życie społeczne wyrastają z życia gospodarczego pod warunkiem wolności ekonomicznej i spontaniczności. Religia jest jednym ze sposobów „ubezpieczenia losowego”. Wolność jednostki jest chroniona ściśle prawem, ale obywatel jest tym bardziej wolny, im jest bogatszy. Ponadto stopień i zakres udziału w życiu społecznym i politycznym zależne są wprost od mass mediów. Te zaś pozostają w rękach potęg kapitałowych<sup>20</sup>.

Wiele krajów preferuje model polityki narodowej, np. Francja, Niemcy, Anglia, Italia, tu o profilu polityki decydują wartości narodowe. Przy tym chodzi o dobro społeczności narodowej, a nie o nacjonalizm. Władza polityczna wyrasta głównie z bazy stosunków narodowych, ale przodującą rolę odgrywają klasy bogatsze. Jednak z racji wartości narodowych na scenę polityczną są dopuszczani

<sup>19</sup> C.S. Bartnik, *Wprowadzenie...*, op.cit., s. 58–60.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 58.

wszyscy. Partie i rządy rządzą z mandatu narodu lub większości narodowych. Kierują się one zarówno interesem gospodarczym, jak i kulturowym narodu, ideą rozwoju ogólnego, dorobkiem własnej świadomości społecznej i tradycji. Cywilizacja narodu jest prazródłem polityki, nie odwrotnie. Władza wywodzi się faktycznie z wyborów. Kandydaci są przedstawiani przez partie. Polityka nie jest ani czysto normatywna, doktrynerska, ani nadrzędna w stosunku do leseferyzmu społeczno-gospodarczego<sup>21</sup>.

Warto jeszcze wskazać na model polityczny pozytywizmu prawnego m.in. Leona Petrażyckiego, Hansa Kelsena, Herberta Marcuse. Ogólnie – pisze C. Bartnik – widzą oni w polityce utylitaryzm państwowy, parlamentaryzm, pluralizm polityczny i indywidualizm. Zasadą i źródłem wszelkiej polityki jest prawo. Prawo jest „prapolityczne”, wartością samą w sobie, najwyższą użytecznością społeczno-polityczną. Wyrazem prawa są administracja i wymiar sprawiedliwości. Jurysprudencja jest królową nauk, a prawnik jest uosobieniem polityka i społecznika<sup>22</sup>.

W odniesieniu do współczesnej myśli katolickiej przypomina, że Sobór Watykański II bronił się przed jakimkolwiek wiązaniem Kościoła z systemem politycznym. Udział katolików w życiu politycznym danego kraju winien być dostosowany do miary jego rozwoju politycznego. Natomiast Jan Paweł II starał się bardziej niż Paweł VI wycofać Kościół oficjalny z życia politycznego, powierając to życie katolikom świeckim. Zdaniem C. Bartnika winni oni angażować się politycznie według swego najlepszego rozumienia dla samorealizacji swego człowieczeństwa, czuwając nad tym, by żaden model polityki ani praktyka życia publicznego nie niszczyły człowieka i jego nieskończonej wartości<sup>23</sup>.

## POTRZEBA KONTYNUACJI PERSONALISTYCZNEJ POLITYKI

Personalistyczny model polityki ubogacają oba stanowiska, a także poprzedzające i aktualne nurty katolickiej myśli teologicznej i filozoficznej, jak chociażby tomizm personalistyczny, o znaczeniu którego dla państwa pisałem wcześniej w pracy *Imperialne państwo rynkowe* z 2010 roku. Ich ustalenia prowadzą do

<sup>21</sup> Ibidem, s. 59.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 60.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 58, 63. Por. R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Kraków 2005.

wniosków, że w refleksji tej uznaje się człowieka jako osobę, tj. świadomy i wolny podmiot działania i podmiot praw – podkreśla się godność osoby ludzkiej. Człowiek jako osoba ma wymiar społeczny, co oznacza, że do swego istnienia i rozwoju potrzebuje społeczności. Jest bytem korelatywnym w stosunku do innych osób. Ta osobowa, podmiotowa natura człowieka wyjaśnia istnienie takich form społecznych i politycznych, jak rodzina i naród oraz Kościół i państwo. Celem działania tych form społecznych powinni być człowiek i jego rozwój. Człowiek jako byt osobowy dojrzewa poprzez swoje czyny, które w toku życia ludzkiego wyrażają się jako: intelektualne poznanie, działania decyzyjne i twórczość. Niewątpliwie podstawowa i najważniejsza forma życia społecznego, jaką jest rodzina, wywiera decydujący wpływ na człowieka, jego działania. Jednak nie może ona dostarczyć pełniejszych warunków poznania i rozwoju. Tego może dokonać społeczność poszerzona, tj. naród i państwo posiadające środki do realizowania życia kulturowego. W tym nowym procesie poznawania, działalności i twórczości człowieka chodzi o to, aby państwo nie przejęło suwerenności poszczególnego człowieka. Państwo jest suwerenem tylko w zakresie zapewnienia potrzebnych środków służących kulturowemu życiu człowieka. Często jednak pokusą władz państwowych jest tzw. totalitaryzm, sięgnięcie po gospodarowanie ludzkim życiem. Stąd pojawia się dla człowieka konieczność zorganizowania takich form życia państwowo-społecznego, które nie przeszkadzają kulturowemu życiu człowieka, np. właściwa decentralizacja i samorząd. Obecne państwo stało się systemem władzy i prawa, systemem społecznego przymusu. Jednak państwo jako twór ludzki naturalny jest zrozumiałe przez dostrzeżenie jego celu – spełniania realnego dobra dla każdego. Tym rzeczywistym dobrem jest coraz pełniejsza aktualizacja jego zdolności intelektualnego poznania, działania i twórczości.

Biorąc pod uwagę różnorodność interesów ludzi, grup społecznych, państwo winno gwarantować polityczny pluralizm jako różnorodny, racjonalny sposób realizowania wspólnego dobra. Jeśli uznamy, że solidaryzm społeczny jest silniejszy niż antagonizm, dobro jego obywateli winno być realizowane etycznie.

Zasadniczym czynnikiem tworzącym państwo jest prawny system rządzenia, wyrażający się we władzy państwowej. Prawo jest legitymizowane nie tylko przez demokratyczną większość, ale także przez konieczne minimum aksjologiczne, to zaś w Europie kształtowało się pod wpływem chrześcijaństwa. System prawa, będący formalnym wyrazem państwa, nie jest zrozumiały bez faktycznej dominacji władzy, gdyż to władza zawsze stawała na czele państwa i ona wprowadzała rozmaite systemy prawa. Stąd bardziej akcentuje się rolę władzy w państwie aniżeli rolę prawa.

Państwo nie może się uchylić od zadania naczelnego, jakim jest wspólne dobro obywateli, gdyż z jednej strony takie państwo byłoby bezcelowe, bezsensowne, a z drugiej strony historyczne doświadczenia państw mających na celu zachowanie samej władzy skazywałyby na zagładę systemy państwowe. Przykłady państw totalitarnych są przekonujące. Przerost struktur prawnych realizujących zachowanie i wzmocnienie samej władzy prowadzi do zniewolenia obywateli.

Państwo jawi się też jako organizacja naturalnego przymusu. Oprócz bowiem rozumienia zadań państwa jako organizatora spełniającego dobro wspólne obywateli nie można nie dostrzec roli państwa realizującego przymus prawny. Państwo takie ma też racjonalny charakter, jeśli realizuje wspólne dobro. Bez motywu wspólnego dobra państwo staje się gołą siłą przymusu, a nawet prawnego terroru. Poszczególne osoby są więc podporządkowane władzom państwa. Suwerenem jest państwo. Nie można jednak nie zauważyć, że nie rozróżnia się często przy tym podmiotowości człowieka, który podejmuje decyzje dotyczące swego rozwoju, a państwo może mu umożliwić realizowanie się poprzez racjonalny system prawny. I w tym znaczeniu, gdy chodzi o zorganizowanie nieodzownych środków dla realizacji celów, państwo jest suwerenem w stosunku do swych obywateli. Środki i cele nie są tu antagonistyczne, lecz wzajemnie się uzupełniają<sup>24</sup>. Ważne jest zatem ciągle przypominanie, że państwo harmonizuje, służy swym obywatelom – narodowi. Ale teza ta stanowi duże wyzwanie dla jednostki, od której państwo oczekuje karność, służby, aktywności w życiu publicznego. Innymi słowy, jednostka i państwo wzajemnie siebie potrzebują do życia, bo razem mogą się doskonalić, a zarazem żadna ze stron nie może być zniewolona.

Jaka powinna być nauka o polityce? Obecnie mamy sytuację niepewności. Politolodzy w dużym jeszcze stopniu patrzą na politykę z różnych punktów widzenia: doktrynalnego, partyjnego, gospodarczego. Nadto nie znamy w całości ani realizowanej polityki, ideologii, ani spraw ekonomii. Uważam, że politologia to nauka, która winna się starać dać wyjaśnienie, o co chodzi we współczesnej polityce, by ludzie umieli się bronić przed zagrożeniami utopijnych systemów i idei, by np. demokracji nie zamienić w chaos społeczno-gospodarczy, nie dopuścić do anarchii wartości, no i by umieć bronić swej podmiotowości. W tym celu podstawowym kryterium, na którym winna się oprzeć politologia, jest kontekst (typ) cywilizacji w znaczeniu jakości i całokształtu życia społecznego. To ona

---

<sup>24</sup> Szerzej zob. S. Wójcik, *Imperialne państwo rynkowe. Dynamika i bariery*, Lublin 2010, s. 17–30, 151–167; P. Jaroszyński, *Człowiek i państwo. Przyszłość cywilizacji Zachodu*, Lublin 2006.

właśnie stanowiła już w przeszłości i częściowo obecnie m.in. dla F. Konecznego, C. Strzeszewskiego, C. Bartnika ramy organizacyjne całego życia społecznego, w którym zwierają się właśnie: gospodarka, prawo, ideologia, etyka, kultura, technika i inne. Dopiero z perspektywy cywilizacji określona doktryna wyznacza priorytety dla polityki. Podstawowe to podmiot i jej cele.





## SOCJOTECHNICZE ASPEKTY PERSONALIZACJI POLITYKI

*Łukasz Scheffs\**

### SOCIO-TECHNICAL ASPECTS OF PERSONALIZATION OF POLITICS

#### — ABSTRACT —

An issue of interest is the process of personalization of politics. I am going to examine it from the point of view of social engineering. There is no doubt that we can find many things in common between social engineering and personalization. Personalization is a broader syndrome of traits that can be reduced to a change in the nature of leadership in democracy, especially in campaign. As one might expect cause of this state of affairs, on the one hand it is still a growing number of those who serve as prime minister on the basis of “presidential style of administration”, on the other hand – the actual (institutional) changes in parliamentary systems.

#### — KEYWORDS —

social engineering, personalization, leadership, power

### WPROWADZENIE

Przedstawiciele polskiej socjologii stosowanej w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku, opisując socjotechnikę jako naukę praktyczną, która „zajmuje się tym, jak formułować reguły działania w oparciu o stwierdzone zależności między faktami i jak przy uwzględnianiu omawianych ocen

---

\* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa.

realizować skutki społeczne”<sup>1</sup>, nieustannie zabiegali o uznanie jej za refleksję naukową. Jakościową zmianę w tym zakresie zdał się jednak przynieść dopiero rozwój nauki, m.in. przezwyciężenie dychotomii pomiędzy wiedzą praktyczną a teorią naukową. Dziś uważa się, że wszelkie nauki empiryczne mają jednocześnie charakter teoretyczny i praktyczny. Niewątpliwy wpływ na zmianę paradygmatu socjotechnicznego miały również przemiany systemowe, w efekcie których ukonstytuował się nowy system polityczny (demokratyczny), a wraz z nim stanowisko, jakoby bardzo trudno było określić konkretne podmioty oddziaływania socjotechnicznego. Te przenikają bowiem cały organizm społeczny. Dzieje się tak, ponieważ coraz częściej w praktyce politycznej nie ma gotowych aktorów, to metagra dopiero ich ustanawia, muszą się oni politycznie ukonstytuować, zorganizować w jej trakcie<sup>2</sup>.

Naukowy status socjotechniki, jak również fakt, że korzysta ona z dorobku takich dyscyplin, jak: socjologia, psychologia (społeczna), antropologia, historia, filozofia itp., nie oznaczają, iż nie musi ona mieć wyraźnie określonych źródeł, z których czerpie wiedzę o rzeczywistości. „Źródła te wydają się dwojakiego rodzaju. Po pierwsze są to nauki podstawowe, po drugie – wiedza potoczna, wynikająca z praktyki społecznej i nieujęta w usystematyzowane zbiory twierdzeń. Wiele nauk korzystało i korzysta z wiedzy potocznej. W przypadku socjotechniki jednak sprawa ta nabiera szczególnie dużego znaczenia”<sup>3</sup>.

Wiedzę potoczną można zdefiniować jako tę, która nie wymaga uzasadnienia. Jest nią wszystko to, co się „wie” na zasadzie wewnętrznego przekonania, że „tak jest”. Pamiętać przy tym należy, że nie wszystkie fragmenty rzeczywistości dnia codziennego cechuje jednakowy poziom oczywistości. Generalnie jednak wiedza potoczna odnosi się do zrekonstruowanego na podstawie obrazów rzeczywistości, zgeneralizowanego i uporządkowanego zbioru przekonań<sup>4</sup>. Zdecydowanym przeciwieństwem wiedzy potocznej jest wiedza profesjonalna, którą odróżnia przede wszystkim sformalizowany i usystematyzowany proces uczenia. Wiedza profesjonalna jest nam przekazywana intencjonalnie, a jej zakres wyznaczają najczęściej wymogi danego zawodu. „Kształt i strukturę wiedzy profesjonalnej

<sup>1</sup> A. Podgórecki, *Zasady socjotechniki*, Warszawa 1966, s. 23.

<sup>2</sup> M. Kołodziejczak, *Naukowy i praktyczny status współczesnej socjotechniki*, [w:] *Dwa oblicza socjotechniki*, red. P. Pawełczyk, Poznań 2006, s. 11 i 17.

<sup>3</sup> M.K. Mlicki, *Socjotechnika. Zagadnienia etyczne i prakseologiczne*, Wrocław–Warszawa–Gdańsk–Łódź 1986, s. 66.

<sup>4</sup> M. Marody, *Technologie intelektu. Językowe determinanty wiedzy potocznej i ludzkiego działania*, Warszawa 1987, s. 174 i n.

najlepiej ilustruje normatywny wzór wiedzy naukowej. A więc jest to uporządkowany zbiór zawierający: zgeneralizowane przekonania na temat danego fragmentu rzeczywistości, odpowiadające im opisy konkretnych przypadków i reguły przejścia od poziomu »danych empirycznych« do poziomu »zmiennych«<sup>5</sup>. Jaki jest jednak związek pomiędzy naukowymi i pozanaukowymi źródłami oddziaływania socjotechnicznego a postępującym procesem personalizacji polityki? I co ważniejsze, a stanowiące kanwę tego artykułu, czy postępujący proces personalizacji polityki można uznać za kolejny przejaw działania celowościowego, którego finalnym efektem ma być zmiana zachowania w skali masowej; inne, bo spersonalizowane, postrzeganie polityki?

Odpowiedzi na to pytanie badawcze postaram się udzielić, posiłkując się analizą treści prac, artykułów publikowanych w wydawnictwach zwartych i czasopismach naukowych. Niewątpliwą zaletą takiego postępowania jest czerpanie z różnych źródeł tworzonych w ramach odmiennych paradygmatów, a nawet dyscyplin naukowych. Rzetelna analiza treści, a w konsekwencji zastosowanie metody hipotetyczno-dedukcyjnej ma doprowadzić do wypracowania bardziej szczegółowych hipotez dotyczących postępującego procesu personalizacji polityki.

## PERSONALIZACJA POLITYKI

Wzrost znaczenia indywidualnego przywództwa politycznego był notowany od lat siedemdziesiątych XX wieku<sup>6</sup>. Już wówczas nie identyfikowano tego trendu tylko i wyłącznie z dwudziestowiecznymi dyktaturami, ale powrót do władzy personalnej utożsamiano ze wzrostem osobistej roli premiera czy kanclerza –

---

<sup>5</sup> Ibidem, s. 175–176.

<sup>6</sup> W Stanach Zjednoczonych Ameryki pierwsze systematyczne badania w tym zakresie prowadziło jednak dopiero od lat osiemdziesiątych XX wieku. Jednym z pierwszych obserwatorów personalizacji polityki był Martin P. Wattenberg. Analizując przebieg wyborów prezydenckich, doszedł on do przekonania, że rozpoczęła się nowa era w polityce. Ten badacz określił ją mianem polityki skoncentrowanej na kandydacie (*candidate centered politics*). Charakteryzuje się ona przesunięciem uwagi elektoratu z partii politycznej na poszczególnych kandydatów ubiegających się o różne urzędy polityczne, zwłaszcza o urząd prezydenta. Zjawiskiem, które towarzyszy temu przesunięciu, jest wzrost znaczenia osobistych charakterystyk kandydata składających się na jego wizerunek. M.P. Wattenberg, *The Rise of Candidate-Centered Politics: Presidential Elections of the 1980s*, Cambridge 1991, [za:] W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2005, s. 148–149.

osobistej popularności sprawujących ten urząd osób<sup>7</sup>. Wiedzieć bowiem należy, że personalizacja wiąże się przede wszystkim ze zmianami charakteru przywództwa w systemach parlamentarno-gabinetowych. Przyczyną tego stanu rzeczy z jednej strony jest rosnąca wciąż liczba tych, którzy pełnią funkcję premiera w oparciu o „prezydencki styl administrowania”<sup>8</sup>, z drugiej zaś faktyczne (instytucjonalne) zmiany zachodzące w systemach parlamentarno-gabinetowych<sup>9</sup>. Ujmując rzecz najprościej, personalizacja polega na wyjaśnianiu zjawisk politycznych w kategoriach personalnych<sup>10</sup>. Owe zjawiska traktowane są jako rezultat działań intencjonalnych poszczególnych jednostek – przywódców lub innych osób odgrywających znaczące role społeczne i polityczne<sup>11</sup>. Obecnie wąskie ujęcie personalizacji wiąże ją ze zmianami struktury współczesnej kampanii wyborczej, zaś szerokie znaczenie tego terminu obejmuje cały, złożony proces decydowania politycznego<sup>12</sup>.

Dorota Piontek, powołując się na ustalenia Jay Blumler i Dennisa Kavanagha, wskazała ewentualne przyczyny nasilenia się tego procesu. Wśród wymienionych znalazły się m.in. modernizacja, indywidualizacja, sekularyzacja, ekonomizacja, estetyzacja, racjonalizacja oraz mediatyzacja całego procesu komunikowania politycznego<sup>13</sup>. W przekonaniu tej badaczki modernizacja

<sup>7</sup> M. Sobolewski, *Instytucjonalizacja i personalizacja władzy państwowej*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1970, z. 3, s. 29 i 40.

<sup>8</sup> Por. T. Poguntke, *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?*, Paper prepared for presentation at the ECPR Workshop *The Presidentialization of Parliamentary Democracies?*, s. 1, <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws7/poguntke.PDF>, odczyt z dn. 12.06.2011; B. Dobek-Ostrowska, *Media masowe i aktorzy polityczni w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym*, Wrocław 2004, s. 202–203; L. Karvonen, *The Personalization of Politics. What does research tell us so far, and what further research is in order?*, Paper prepared for the 4th ECPR Conference, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/pisa/papers/PP226.pdf>, odczyt z dn. 12.06.2011.

<sup>9</sup> Zob. R.Y. Hazan, *Presidentialized parliamentarism: electoral versus political presidentialization in Israel's parliamentary democracy*, Prepared for delivery at the ECPR 28th Joint Sessions of Workshops, s. 1–27, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws7/hazan.PDF>, odczyt z dn. 12.06.2011.

<sup>10</sup> Szczegółowe rozważania definicyjne dotyczące personalizacji polityki odnaleźć można w: Ł. Scheffs, *Proces personalizacji polityki*, [w:] *Komunikowanie społeczne w badaniach młodych naukowców*, red. J. Karwat, Poznań 2012, s. 287–304.

<sup>11</sup> K. Deegan-Krause, *Nowe wymiary rozłamu politycznego*, [w:] *Zachowania polityczne*, red. R.J. Dalton, H.D. Klingemann, t. 2, Warszawa 2010, s. 147.

<sup>12</sup> L. Helms, *Governing in the Media Age: The Impact of the Mass Media on Executive Leadership in Contemporary Democracies*, „Government and Opposition” 2008, Vol. 43, No. 1, s. 37–38.

<sup>13</sup> Por. J.G. Blumler, D. Kavanagh, *The Third Age of Political Communication: Influences and Features*, „Political Communication” 1999, Vol. 16, No. 3, s. 210–211.

przyczyniła się do rosnącego zróżnicowania i specjalizacji. Indywidualizacja z kolei miała związek ze wzrostem ambicji osobistych, konsumeryzmu i ograniczonego konformizmu wobec tradycji, a także oczekiwań wobec istniejących instytucji, szczególnie partii politycznych. Zmiana w strukturze rodziny, w stylach życia, praktykach religijnych usytuowała obywateli w roli konsumentów polityki: instrumentalnych, zorientowanych na szybką gratyfikację, potencjalnie niestałych. Sekularyzacja oznaczała odejście od instytucjonalnych sposobów przeżywania wiary, ograniczała również status instytucjonalnej polityki, co początkowo odnosiło się do osłabienia identyfikacji partyjnej wśród wyborców, a później przeniosło się na inne płaszczyzny politycznych instytucji. Ekonomizacja, jako tendencja wpływająca na komunikowanie polityczne, oznaczała rosnące wpływy czynników i wartości ekonomicznych na polityczną agendę, ale również na działania innych instytucji społecznych, w tym mediów. Estetyzacja była rozumiana jako rosnące zainteresowanie ludzi stylizacją, wizerunkiem, prezentacją i prezencją. Szybko zauważono bowiem, że umiejętności kreowania swojego obrazu w umysłach milionów, wcześniej zarezerwowane dla gwiazd kultury popularnej, coraz częściej przydają się politykom, którzy chętnie korzystają z dobrodziejstw środków popkultury. Rosnąca racjonalizacja dotyczyła działań większości organizacji, a mediatyzacja była najlepszym dowodem na to, że media stają się centralnym ogniwem w procesie społecznym. Oczywiście konsekwencją tego faktu był zaś wzrost zainteresowania większości instytucji komunikacją w ogóle<sup>14</sup>.

Wskazując ewentualne przyczyny wystąpienia personalizacji polityki, ta sama D. Piontek pisała również o: zróżnicowaniu socjokulturowym, masowym wzroście liczby mediów oraz zmianach w formatach medialnych, wynikających z zacierania się różnic między gatunkami, hybrydyzacją gatunków, zanikiem rozróżnienia pomiędzy dziennikarstwem i nie-dziennikarstwem, rosnącą liczbą politycznych orędowników i „mediatorów” oraz rosnącą profesjonalizacją komunikowania politycznego, z ekspertami, konsultantami i podobnymi specjalistami, których rola bywa znaczniejsza niż dziennikarzy. Nie bez znaczenia była zmiana tzw. geografii komunikowania politycznego, co jest wynikiem osłabienia tradycyjnych narodowych granic, internalizacji organizacji i przepływu komunikowania masowego. Wreszcie niebagatelne znaczenie miał również „trzeci

---

<sup>14</sup> D. Piontek, *Personalizacja rywalizacji wyborczej w kampanii parlamentarnej*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2012, t. 4, nr 3, s. 110–112.

wiek” komunikowania politycznego, a więc dynamiczny rozwój marketingu politycznego<sup>15</sup>.

Fakt występowania personalizacji polityki nie oznacza jednak, że jest to proces jednorodny i w pełni już zbadany<sup>16</sup>. Na podstawie dostępnej literatury przedmiotu wskazać można co najmniej kilka wymiarów tego fenomenu, tj. personalizację behawioralną, medialną i instytucjonalną. Personalizacja behawioralna (zachowań wyborczych) przejawia się w indywidualnych zachowaniach polityków (podczas spotkań, wieców wyborczych, publicznych wystąpień) bądź w zachowaniach wyborczych elektoratu. Ich źródłami są wówczas publiczna percepcja kandydatów podyktowana zmianami charakteru partii politycznych oraz ewolucja elektoratu (od lojalnego do zniechęconego). Obie mają ścisły związek z tym, że znaczna część wyborców nie identyfikuje się z żadną partią polityczną. Wobec powyższego, w trakcie formowania się przekonań politycznych tych wyborców oraz dojrzwania ich decyzji wyborczych, na pierwsze miejsce wysuwa się kandydat, a dopiero potem pojawia się organizacja polityczna. Personalizacja medialna odnosi się do zmian w prezentowaniu polityków w środkach masowego przekazu. W tym przypadku uwaga mediów koncentruje się na indywidualnych politykach, przede wszystkim zaś liderach partyjnych oraz na jednostkach pełniących wysokie funkcje w państwie (prezydencie, premierze). Personalizacja medialna może mieć związek z zawartością mediów – wzrostem (szczególnie w czasie kampanii wyborczej) zainteresowania kandydatami i wszelkimi aspektami ich życia publicznego i prywatnego lub strategią wyborczą – gdy to same ugrupowania lansują swoich liderów, nastawiając cały aparat partyjny i przygotowując całą strategię wyborczą właśnie z myślą o swoich reprezentantach<sup>17</sup>. Personalizacja instytucjonalna przejawia się zaś w przyjęciu

<sup>15</sup> Ibidem, s. 112.

<sup>16</sup> O wątpliwościach dotyczących istnienia tego fenomenu oraz trudnościach związanych z prowadzeniem systematycznych i wiarygodnych badań przeczytać można m.in. w: P. Isotalus, P. Almonkari, *Trends of Political Communication and Political Leadership. Perspectives of Finnish Media and Party Leaders*, Paper presented at 61st Political Studies Association Annual Conference „Transforming Politics: New Synergies” 19–21 April 2011, London, s. 2, [http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2011/924\\_456.pdf](http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2011/924_456.pdf), odczyt z dn. 12.06.2011; G. Rahat, T. Sheaffer, *The Personalization(s) of Politics: Israel 1949–2003*, „Political Communication” 2007, Vol. 24, No. 1, s. 65–80; D. Hayes, *Has Television Personalized Voting Behavior?*, „Political Behavior” 2009, Vol. 31, No. 2, s. 231–260; H. Kriesi, *Personalization of national election campaigns*, Paper prepared for the 60th Political Studies Association Annual Conference, 29 March – 1 April 2010, Edinburgh UK, s. 1–28, <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2010/13791168.pdf>, odczyt z dn. 12.06.2011.

<sup>17</sup> B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2007, s. 261–263.

przez instytucje polityczne takich zasad, mechanizmów i procedur, które podkreślają wagę indywidualnych polityków, przywódców lub wąskich grup partyjnych aktywistów. Dzieje się tak najczęściej ze względu na: zmiany zapisów konstytucji; ewolucję systemu politycznego; praktykę polityczną, np. w związku z osobistymi relacjami pomiędzy prezydentem a premierem lub poszczególnymi ministrami<sup>18</sup>; przejściowe okoliczności związane z sytuacją polityczną, gospodarczą, ekonomiczną lub/i militarną państwa<sup>19</sup>.

Powracając teraz do wcześniej sformułowanego pytania dotyczącego naukowych i pozanaukowych źródeł oddziaływania socjotechnicznego można założyć, że „personalizacja polityki dość logicznie prowadzi do wzrostu roli wizerunku i prywatyzacji polityki; wzrostu zainteresowania prywatną personą polityków. Budowanie wizerunku może oznaczać również kreowanie wizerunku jako proces tworzenia strategii wizerunkowej i jej implementacji, zmierzającej do konstruowania w umyśle odbiorcy pożądanego obrazu. Może jednak oznaczać także kształtowanie się w umyśle odbiorcy wyobrażenia o polityku jako efekt prezentowania aktorów politycznych przez media, czyli proces przez polityków niekontrolowany, a przez media niezamierzony”<sup>20</sup>. I wreszcie budowanie wizerunku, a co za tym idzie personalizacja nie muszą wspierać się tylko i wyłącznie na zgłębionych mechanizmach wpływu społecznego, jakie dane nam było poznać za pośrednictwem np. psychologii społecznej<sup>21</sup>, ale mogą bazować także na wyobrażeniach i przekonaniach dotyczących danej osoby, sytuacji – wiedzy potocznej. Owe wyobrażenia przyjmują najczęściej postać schematów, struktur umysłowych, zawierających pewną wiedzę dotyczącą danego obszaru rzeczywistości (pewnego pojęcia). To właśnie te schematy kierują procesem postrzegania zjawisk, ich zapamiętywania oraz wnioskowania o tym, czego nie ma, co było lub może być<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> O. Protsyk, *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*, „Political Studies” 2006, Vol. 54, No. 3, s. 219–244; por. O. Zaznaev, *The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime: the Case of Russia*, [w:] *Politics and the Ruling Group in Putin's Russia*, red. S. White, New York 2008, s. 27–41.

<sup>19</sup> A. Mughan, *Media and the Presidentialization of Parliamentary Election*, Hampshire 2000, s. 8–9; por. C.H. de Vreese, *Primed by the Euro: The Impact of a Referendum Campaign on Public Opinion and Evaluations of Government and Political Leaders*, „Scandinavian Political Studies” 2004, Vol. 27, No. 1, s. 45–64.

<sup>20</sup> D. Piontek, op.cit., s. 116.

<sup>21</sup> Zob. D. Doliński, *Techniki wpływu społecznego*, Warszawa 2008.

<sup>22</sup> J. Reykowski, *Myslenie polityczne*, [w:] *Podstawy psychologii politycznej*, red. K. Skarżyńska, Poznań 2002, s. 117.

Każda struktura poznawcza – schemat, pojęcie, teoria, model – działa jako mechanizm organizujący i selekcjonujący informacje. Najczęściej posługujemy się nim w celu pewnego uproszczenia. Taki schemat przyjmuje wówczas postać heurystyki, która skraca proces analizy sytuacji, ale prowadzi jednocześnie do niepewnych wyników, a nawet do pewnych systematycznych błędów myślenia. Sam mechanizm postrzegania nowych sytuacji przez pryzmat schematów polega na wyszukiwaniu cech wspólnych schematu i tego, co nowe. Irracjonalność schematu przejawia się zaś w tym, iż część informacji płynących z nowego bodźca jest ignorowana jako niepasująca do schematu. Zatem decyzja wypracowana na podstawie heurystyki jest podejmowana najczęściej w oparciu o niepełne informacje<sup>23</sup>.

Jeszcze inna perspektywa badawcza – podobnie jak rozważania dotyczące heurystyk znajdujące się w obrębie psychologii polityki – odnosi się do znaczenia identyfikacji przez pryzmat cech osobowości, a w szczególności zgodności osobowościowej wyborców i wybranych (popieranych) przez nich polityków. Wyrasza takiemu stanowisku dali m.in. Philip G. Zimbardo i Gian V. Caprara, konstruując model zgodności preferencji politycznych. Badacze ci podkreślają, że współczesna polityka stała się spersonalizowana ze względu na to, że indywidualne cechy polityków i wyborców znacznie zyskały na znaczeniu w dyskursie politycznym. Samo to znaczenie odzwierciedla się w zachowaniach wyborczych społeczeństwa. Wyborcy często głosują na tych kandydatów, których cechy osobowościowe odpowiadają ich własnym. Innymi słowy, to podobieństwo jest czynnikiem poparcia wyborczego. Model zgodności preferencji politycznych zaproponowany i zoperacjonalizowany przez P.G. Zimbarda i G.V. Caprara sugeruje, że cechy osobowości przyciągają uwagę wyborców bardziej niż poglądy i programy polityczne, a kandydaci w trakcie kampanii polaryzują stanowiska i podkreślają cechy charakteru, na podstawie których wyborcy mogą zrationalizować (usprawiedliwić) swój wybór<sup>24</sup>.

Rozwinięciem opisanego powyżej paradygmatu stały się badania dotyczące cech osobowości polityków i wyborców. Na ich podstawie udało się ustalić, że ludzie opisują osobowości innych na takich samych wymiarach, na jakich kreują własną osobowość. Niemniej politycy są postrzegani przez pryzmat ograniczonej

<sup>23</sup> O. Annusewicz, *Dlaczego tak głosujemy, czyli przesłanki decyzji wyborczych*, „Społeczeństwo i Polityka” 2005, nr 3–4, s. 157.

<sup>24</sup> Zob. G.V. Caprara, P.G. Zimbardo, *Personalizing Politics. A Congruency Model of Political Preference*, „American Psychologist” 2004, Vol. 59, No. 7.



liczby wymiarów. Przyczyn redukcji liczby tych wymiarów można upatrywać m.in. w procesie selekcji. Nie jest bowiem wykluczone, że w procesie kreowania wizerunku polityków w ich tożsamości łączy się pewne cechy, które – szczególnie zdaniem ich doradców – są pożądane przez wyborców. Systematyczne promowanie takich samych wiązek cech może z kolei przekładać się na przekonania wyborców o ich współwystępowaniu w osobowości polityków. Inną możliwą przyczyną redukcji liczby wymiarów percepcji osobowości polityków może być także sam proces postrzegania. Wyborcy często stosują strategię ekonomii poznawczej. Innymi słowy, posługując się – omówionymi wcześniej – heurystykami, radzą sobie w ten sposób z ogromem informacji, którymi są bombardowani. Prowadzi to jednak do uformowania się uproszczonego schematu postrzegania lidera politycznego, a także partii, którą on reprezentuje. Nawet więcej, następuje ograniczenie jedynie do cech, które zwiększają prawdopodobieństwo pewnych zachowań polityka, kiedy zostanie wybrany na dane stanowisko<sup>25</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można przyjąć, że proces personalizacji polityki, podobnie jak proces oddziaływania socjotechnicznego, wsparty jest nie tylko na wiedzy naukowej (profesjonalnej), ale czerpie również z wiedzy dnia codziennego, której najlepszymi egzemplifikacjami wydają się uproszczone schematy myślowe – heurystyki<sup>26</sup>. Zresztą przyjmując, że istotnym elementem personalizacji polityki jest wzrost znaczenia wizerunku politycznego (zindywidualizowanego przekazu)<sup>27</sup>, nie trudno na zasadzie analogi, np. do definicji profilu symbolicznego, która najlepiej oddaje sens wizerunku politycznego, również w personalizacji doszukiwać się elementów owych heurystyk. Philippe Braud, autor koncepcji profilu symbolicznego, pisał o nim w następujący sposób: „Głównymi atutami w kampanii wyborczej są – dobry wizerunek osobisty oraz popularna etykieta partyjna; powiązanie tych dwóch elementów stanowi profil symboliczny. Rozumiemy przez to narzucony w czasie kampanii wyborczej system prezentacji, który zastępuje rzeczywistą tożsamość kandydata, przynajmniej

<sup>25</sup> O. Gorbaniuk, *Wymiary dyferencji profili spostrzeganych cech osobowości polskich polityków: analiza danych zastanych*, „Psychologia Społeczna” 2009, t. 4, nr 1–2, s. 91–92; por. P. Szarota, *Wielka piątka – stare problemy, nowe wątpliwości*, „Roczniki Psychologiczne” 2008, t. 11, nr 1, s. 127–138; W. Strus, J. Ciecuch, T. Rowiński, *Kołowy model struktury cech osobowości w ujęciu Lewisa Goldberga*, „Studia Psychologica” 2011, nr 11, s. 65–93; W. Strus, J. Ciecuch, *Poza wielką piątkę – przegląd nowych modeli struktury osobowości*, „Polskie Forum Psychologiczne” 2014, t. 19, nr 1, s. 17–49.

<sup>26</sup> Zob. E.M. Marciniak, *Personalizacja zachowań wyborczych w Polsce w kontekście Modelu Zgodności Preferencji Politycznych*, Warszawa 2013.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 581.

w oczach tych, którzy go nie znają osobiście”<sup>28</sup>. I właśnie w owym „zastępstwie rzeczywistych cech kandydata” upatruje się podobieństwa do heurystyk (charakterystycznych dla procesu personalizacji polityki) i wiedzy dnia codziennego (tak ważnej w procesie wdrażania zmian społecznych), które pomagają zagospodarować docierające do nas informacje. Powstaje jednak pytanie, czy ta chybotała zbieżność pomiędzy socjotechniką i personalizacją wystarczy, by w tej drugiej doszukiwać się istotnych wątków socjotechnicznych.

## PRZYWÓDZTWO I SOCJOTECHNIKA

Przywództwo jako kategoria politologiczna, nade wszystko zaś przedmiot badań naukowych, rozpatrywane było najczęściej w kontekście źródeł władzy. Tych doszukiwano się w boskiej predestynacji, urodzeniu czy też w specyficznych cechach psychofizycznych<sup>29</sup>. Bez wnikania się w dalsze rozważania definicyjne należy poprzestać na stwierdzeniu, że przywództwo może być ujmowane jako:

- 1) Jedną z podstawowych zasad, na których opiera swoje funkcjonowanie każda instytucja i organizacja społeczna. W takim ujęciu przywództwo rozumiane jest jako możliwość kontrolowania, decydowania i egzekwowania decyzji opartych na instytucjonalnej władzy – oficjalnych procedurach administracyjnych, wpływach politycznych, obowiązującym systemie prawnym i podobnych podstawach.
- 2) Wpływanie na poglądy i zachowania innych ludzi dzięki: specjalnym cechom osobowościowym i osobowym lub/i manifestowaniu pewnych specjalnych zachowań w interakcjach z innymi ludźmi, lub/i pełnieniu określonych funkcji w grupie, lub/i zajmowaniu określonej pozycji w strukturze grupy społecznej<sup>30</sup>.

Niezależnie jednak od ujęcia problematyki przywództwa najczęściej napotykanego, choć nie zawsze eksplikowanego znaczenie tego terminu to wywieranie wpływu na innych<sup>31</sup>. W przypadku zaś procesu personalizacji polityki jest

<sup>28</sup> P. Braud, *Rozkosze demokracji*, Warszawa 1995, s. 210.

<sup>29</sup> J. Gajda, *Przyczynek do problematyki przywództwa politycznego*, „Studia Nauk Politycznych” 1981, nr 1, s. 132.

<sup>30</sup> R. Holly, *Badania nad przywództwem nieformalnym w małych grupach*, „Przegląd Psychologiczny” 1979, t. 22, nr 3, s. 459. Zob. R. Holly, *Koncepcje przywództwa nieformalnego w małych grupach społecznych*, „Studia Socjologiczne” 1980, nr 2, s. 79–106.

<sup>31</sup> Idem, *Badania nad przywództwem...*, op.cit., s. 460.

to ponadto traktowanie przywództwa jako „punktu odniesienia” do działań politycznych podejmowanych przez rozbudowane struktury partyjne i biurokratyczne<sup>32</sup>.

Jeżeli teraz założymy, że przywódca ma zdolność podejmowania i egzekwowania realizacji decyzji, których wykonanie wpływa istotnie na losy grup ludzkich o różnej wielkości<sup>33</sup>, i jeżeli tę zdolność określimy mianem władzy<sup>34</sup>, to możemy również powiedzieć, iż posiadanie władzy przez przywódcę pozwala oddziaływać na innych także przy użyciu środków socjotechnicznych<sup>35</sup>. Tak zdaje się myślał Janusz Goćkowski, gdy pisał: „Socjotechniki oddziaływania na grupy i jednostki są metodami i formami walki o zdobycie, utrzymanie, umocnienie i rozszerzenie oraz przekształcenie takiej kontroli i takiego decydowania o losie innych grup i jednostek, które zasługują w pełni na miano władzy politycznej”<sup>36</sup>.

Kontynuując ten wątek, Marek K. Mlicki dał ciekawy wykład tego, czym jest socjotechnika polegająca na sprawowaniu przywództwa. „Sprawowanie przywództwa w małej grupie wiąże się często z wpływaniem na postawy i zachowania jej członków, np. mobilizowanie ich do działania przy realizacji zadań, zmiana postaw grupy wobec poszczególnych jednostek, wypracowanie wspólnej postawy wobec zjawisk zachodzących w otoczeniu grupy. Cechą charakterystyczną takiej socjotechniki jest wykorzystywanie osobistych cech przywódcy takich jak urok osobisty, inteligencja czy umiejętności przekonywania i dyskusji, albowiem kontakty między sterującym i sterowanymi mają charakter kontaktów *face to face*. Działania socjotechniczne w takich przypadkach są przeważnie w niskim stopniu

---

<sup>32</sup> Ł. Scheffs, *Lider polityczny w totalitarnym i demokratycznym systemie politycznym*, „Refleksje” 2010, nr 2, s. 139.

<sup>33</sup> M.K. Mlicki, op.cit., s. 16.

<sup>34</sup> Na potrzeby tego opracowania poprzestanę na potocznym rozumieniu pojęcia władzy. Jego sednem jest stosowanie wymiennego znaczenia tego terminu. Z jednej strony władza jest traktowana jako przedmiot stosunków społecznych, np. władza należy do kogoś, ktoś ma władzę, z drugiej strony jako podmiot, gdyż władza postanawia, realizuje coś, pozwala. Władza może być jednocześnie celem rywalizacji lub współpracy (walczyć o władzę, sprawować władzę), jak też środkiem osiągnięcia czegoś (za pomocą władzy). Wreszcie termin ten używany jest również w znaczeniu instytucji jako organów państwowych, partyjnych, związkowych, samorządowych. A. Czajowski, *Władza polityczna. Analiza pojęcia*, [w:] *Studia z teorii polityki t. 3*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1996, s. 23.

<sup>35</sup> A. Podgórecki, op.cit., s. 10.

<sup>36</sup> J. Goćkowski, *Kultura, socjotechnika i style oddziaływania na grupy i jednostki*, [w:] *Jak oddziaływać skutecznie?*, red. A. Podgórecki, Warszawa 1970, s. 84.

zinstrumentalizowane i opierają się raczej na wiedzy potocznej i doświadczeniu działającego niż na wiedzy naukowej<sup>37</sup>.

Ten sposób myślenia o oddziaływaniu za pomocą przywództwa zdaje się korespondować ze stanowiskiem, jakie swego czasu zaprezentowała Bogusława Dobek. Opisując uwarunkowania przywództwa politycznego, wskazała ona na determinanty pozasobowościowe: cechy socjologiczne (pochodzenie i przynależność społeczną, środowisko wychowania, wykształcenie, zawód, narodowość, wyznanie religijne, sposób rekrutacji do elit), cechy demograficzne, cechy drogi życiowej, sukces i klęskę, współpracowników, powiązania przywódcy oraz determinanty osobowościowe: wiedzę i inteligencję, motywację, umiejętności przywódcze. Wśród tych ostatnich badaczka dość szczegółowo wymieniła zręczności i umiejętności, które mogą być wrodzone lub nabyte i wyćwiczone w procesie socjalizacji, a wśród nich:

- a) zdolności organizacyjne i kierownicze,
- b) umiejętności przekonywania i inspirowania podwładnych,
- c) mobilizowanie zwolenników do pracy i do działania; prowadzenie mas do czynu lub utrzymanie tych mas w porządku,
- d) umiejętności manewrowania dużymi i małymi grupami,
- e) szybkość podejmowania decyzji i energia przy ich realizacji,
- f) zdolności negocjowania, układania się i targowania z przeciwnikami,
- g) zdolności oratorskie, krasomówcze i elokwencja,
- h) umiejętności szybkiego nawiązywania kontaktu z ludźmi i współdziałania z nimi<sup>38</sup>.

W tym miejscu pojawia się jednak wątpliwość, czy zaprezentowane cechy dobrego przywódcy i ich wpływ na innych nie są raczej psychotechniką niż socjotechniką.

W klasycznym paradygmacie, np. u Adama Podgóreckiego, istniała możliwość sterowania jednostką lub/i grupą społeczną, z tym że postępowanie, które uwzględniało uznawane oceny oraz czerpało z ogólnych prawidłowości psychicznych dotyczących sposobu zachowania danej jednostki (osoby), określono jako psychotechnikę. Z kolei postępowanie, któremu towarzyszyła znajomość ogólnych prawidłowości społecznych i które zdążyło do wywołania skutków społecznych przy zastosowaniu odpowiednich środków, było socjo-

<sup>37</sup> M.K. Mlicki, *op.cit.*, s. 18.

<sup>38</sup> B. Dobek, *Uwarunkowania przywództwa politycznego*, „*Studia Socjologiczne*” 1985, nr 1, *passim*.

techniką. W tym rozumieniu z socjotechniką mieliśmy do czynienia wtedy, gdy projektowana zmiana obejmowała grupy społeczne lub grupy opinii, postawy i zachowania jednostek abstrakcyjnych. Nie jednostki danej, niepowtarzalnej i indywidualnie oznaczonej, lecz jednostki modelowej, powtarzalnej; osobnika wyabstrahowanego, zatem takiego nawet, który w faktycznym zbiorze jednostek może w ogóle nie występować<sup>39</sup>.

Przywołany powyżej M.K. Mlicki uświadamiał sobie chyba tę niejednoznaczność, gdyż kilka wersów później charakteryzował opisaną przez siebie socjotechnikę sprawowaną za pośrednictwem przywódcy jako oddziaływanie socjotechniczne i psychotechniczne: „Wydaje się jednak, że to właśnie przywódca oraz ewentualnie osoby pragnące zająć jego miejsce najczęściej działają socjotechnicznie lub psychotechnicznie na innych”<sup>40</sup>. Co więcej, M.K. Mlicki dopuszczał nie tylko oddziaływanie na jednostki i małe grupy, ale zakładał również aktywność w skali średniej i makro. Tu już wprost pisał o działaniach podejmowanych przez mające władzę jednostki i grupy. Sprawcy tych działań realizują je przeważnie pośrednio, wykorzystując zarówno narzędzia służące przekazowi bodźców (radio, telewizja, prasa, reklama itd.), jak i innych ludzi, którzy są w tym przypadku systemami pośredniczącymi. M.K. Mlicki uważał także, że wówczas mamy do czynienia zarówno z działaniami pośrednimi, jak i bezpośrednimi, jak np. transmitowane przez radio i telewizję spotkanie przywódców z tzw. szarymi ludźmi<sup>41</sup>.

Oczywiście M.K. Mlicki zdawał sobie sprawę również z tego, że socjotechnika jest tylko jednym z możliwych sposobów wywierania wpływu na innych. Świadom był także tego, że ci, którzy władzy nie mają, oddziałują socjotechnicznie na tych, którzy władzę sprawują. Jednocześnie przypominał, iż skoro sprawowanie władzy wiąże się przeważnie z dostępem do zasileń energetyczno-informacyjnych (źródeł informacji), możliwością skoordynowanych działań i prawnie usankcjonowanym prawem do działania, system sterujący oddziałuje najbardziej skutecznie na system sterowany najczęściej wtedy, gdy system sterujący sprawuje władzę nad systemem społecznym, którego częścią jest system sterowany<sup>42</sup>.

Uznając, że personalizacja stanowi jedną z możliwych form oddziaływania socjotechnicznego, moglibyśmy powiedzieć, że jest ona tym bardziej skuteczna,

<sup>39</sup> A. Podgórecki, *Oddziaływanie na jednostkę i na grupę społeczną*, „Studia Socjologiczne” 1968, nr 3–4, s. 283–284.

<sup>40</sup> M.K. Mlicki, op.cit., s. 18.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Idem, *Niektóre dylematy socjotechniki*, „Studia Socjologiczne” 1981, nr 1, s. 77.

im wyższych kręgów władzy dotyczy. Albo inaczej, uznając personalizację za jeden z objawów technologii władz, moglibyśmy stwierdzić, iż jako forma oddziaływania socjotechnicznego dąży ona (a dokładniej ci, którzy ją stosują) do wyznaczenia zachowania konkretnego, aktualnie, bieżąco wymaganego, oraz do zmiany rozmaitych sytuacji społecznych (np. zmian instytucjonalnych). Technika używania władzy [szczególnie gdy jest spersonalizowana] pozwala bowiem bezpośrednio uzyskiwać pożądane zachowanie, stwarza odpowiednie po temu sytuacje społeczne oraz pozwala manipulować innymi technikami<sup>43</sup>.

W tym miejscu przyjdzie rozstrzygnąć jeszcze jedną wątpliwość. Otóż zaprezentowana do tej pory koncepcja socjotechniki nie była (i nie jest) projektem ostatecznym. Na przestrzeni kilku dziesięcioleci ewoluowała, a jej obecny kształt znacznie wykracza poza klasyczny paradygmat. Najlepszym tego przykładem jest teoretyczna propozycja Piotra Pawełczyka, który proponuje spojrzeć na proces oddziaływania socjotechnicznego jako na rozszerzoną reprodukcję porządku społecznego. Ta reprodukcja [socjotechnika] jest nastawiona na dążenie do osiągnięcia celu optymalnego, czyli zamierzonego przekształcenia społeczeństwa zgodnie z założonymi wartościami. Rozszerzona reprodukcja porządku społecznego nie zadowala się powielaniem istniejącego *status quo* wraz ze wszelkimi jego mankamentami, ale dąży do uszlachetnienia świata, choć wizja wartości, które społeczeństwo powinno w tym celu zinternalizować, może być bardzo zróżnicowana<sup>44</sup>. P. Pawełczyk kwestionuje także świadomość i efektywność wywierania wpływu. Jak sam twierdzi: „Niewątpliwie podmioty socjotechniki przyjmują pewne założenia, zgodnie z którymi usiłują spowodować pożądane stany w obiektach wpływu. Procesy reprodukcji porządku społecznego mają jednak to do siebie, iż zamierzone cele bardzo rzadko dają się w pełni przekuć w cele zrealizowane. Sama zmiana społeczna zachodzi zatem, lecz jej kształt tylko częściowo (lub wcale) nie przypomina tego, co chcieliśmy osiągnąć. Skutek może być także odwrotny od zamierzonego”<sup>45</sup>.

Dodatkowo w teoretycznej propozycji P. Pawełczyka socjotechnika stanowi proces, w którym bardzo trudno daje się określić podmioty oddziaływania socjotechnicznego. W związku z tym, że socjotechnika przenika cały organizm społeczny, funkcjonalne wobec niej mogą być nawet najniższe szczeble zinstytucjonalizowania społecznego. Ponadto proces socjotechniczny może odbywać

<sup>43</sup> A. Podgórecki, *Zasady socjotechniki*..., op.cit., s. 22–23.

<sup>44</sup> P. Pawełczyk, *Socjotechniczne aspekty gry politycznej*, Poznań 2007, s. 101.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 97–98.

się jakby mimowolnie, a dokładniej rzecz ujmując, podmioty, którym na ogół przypisuje się celowościowy wpływ na społeczeństwo, wykorzystują relacje zachodzące w środowisku społecznym, podtrzymując lub tworząc nowe instytucje z nim związane czy też wykorzystując wiedzę o przyczynach i skutkach zjawisk społecznych i operując odpowiednio bodźcami. W takim jednak ujęciu socjotechniki efektywność, przewidywalność i świadomość wpływu wydają się mieć dość zasadnicze ograniczenia<sup>46</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż z pewnością postępujący proces personalizacji polityki, wbrew zasadniczym celom rozszerzonej reprodukcji porządku społecznego, nie dąży do istotnej przebudowy tego, co tu i teraz. Niemniej spersonalizowane przywództwo w żadnej mierze nie zagraża porządkowi społecznemu, a na pewno systemowi politycznemu. Faktycznie personalizacja oznacza inne spojrzenie na codzienną praktykę polityczną. W niewielu przypadkach (może z wyjątkiem Izraela, gdzie na skutek postępującej personalizacji polityki mają miejsce bezpośrednie wybory na urząd premiera) personalizacja przyniosła istotne zmiany systemowe. Paradoksalnie bowiem spersonifikowanie polityki pozwala uprościć przekaz dotyczący jej samej i zachęcić do aktywności politycznej. To z kolei ma wpływ na utrwalenie wartości leżących u podstaw danego systemu. Odrębną kwestią pozostaje wpływ tegoż procesu na jakość debaty politycznej i polityczne zorientowanie obywateli<sup>47</sup>. Krytycy tego fenomenu podkreślają bowiem, że nadmierna estetyzacja i indywidualizacja polityki prowadzą do trywializacji systemu i leżących u jego podstaw norm i wartości<sup>48</sup>.

Można domniemywać, że większej przeszkody dla mówienia o socjotechnicznych aspektach personalizacji polityki nie stanowi również brak jasno określonego podmiotu oddziaływania. W żadnym punkcie dotychczas prezentowanej koncepcji nie było zresztą mowy o tym, że jednostka (osoba), która jest faktyczną egzemplifikacją procesu personalizacji, stanowi jednocześnie podmiot oddziaływania socjotechnicznego. Faktycznie nie jesteśmy bowiem w stanie ustalić, czy silne spersonalizowanie polityki jest efektem działalności samego przywódcy – tego, z kim utożsamiamy proces, czy innych grup wpływu. W istocie w przypadku personalizacji powiedzieć więc można, że trudno jest w sposób

<sup>46</sup> Ibidem, s. 98–99.

<sup>47</sup> O innych negatywnych skutkach postępującej personalizacji polityki przeczytać można w: W. Peszyński, *Personalne aspekty rywalizacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: analiza zjawiska „jeżdżenia na gapę” na wybranych przykładach*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 11, s. 47–68.

<sup>48</sup> A. Ogonowska, *Obrazy polityki. Polityka obrazu*, „Kultura Popularna” 2003, nr 2, s. 123.

jednoznaczny wskazać podmiot oddziaływania socjotechnicznego. Zastanawiające jest również to, czy osoby, z którymi utożsamiamy postępujący proces personalizacji – przywódcy, ich otoczenie, doradcy polityczni – faktycznie kreują pożądany stan rzeczy, czy jedynie odpowiadają na zapotrzebowanie społeczne. Należy bowiem pamiętać, że przyczyn personalizacji jest co najmniej kilka, a wszystkie wpisują się w ogólny kontekst przemian społecznych, politycznych i światopoglądowych<sup>49</sup>.

### PODSUMOWANIE

Mimo rozlicznych i wciąż przywoływanych wątpliwości już teraz można uznać, że proces personalizacji polityki jest faktem. Jego bezpośrednie przyczyny i skutki są wciąż badane. W przypadku polskiej rzeczywistości politycznej można jednak stwierdzić, że symptomy tego fenomenu są widoczne i w swej istocie nie odbiegają od ogólnych obserwacji. Oto bowiem społecznym pragnieniem Polaków jest, by na czele państwa stanął polityk o ponadprzeciętnych cechach. Co ważne, merytoryczna wiarygodność tego typu przywódcy ustępuje miejsca jego zdolnościom pobudzania społecznych emocji. Niezwykle frapujące jest również to, że etykieta partyjna wiążąca obiekt personalizacji utrudnia raczej, niż ułatwia osiągnięcie sukcesu, zaś osobowość plastyczna łatwiej poddająca się modelowaniu jest bardziej użyteczna w trakcie kreacji wizerunku, pod jednym jednak warunkiem – adekwatności tego wizerunku do zdiagnozowanych oczekiwań społecznych<sup>50</sup>.

Niezależnie od powyższego personalizację można uznać za jedną z form oddziaływania socjotechnicznego. Odrębną kwestią pozostaje, czy jest to metoda oddziaływania socjotechnicznego – w tym przypadku konieczne okazuje się wskazanie konkretnego podmiotu oddziaływania (tego, kto faktycznie odpowiada za proces personalizacji) – czy może jest to jedynie mechanizm, kiedy trudno w sposób jednoznaczny i kategoryczny wskazać sprawcę projektowanej zmiany społecznej. W każdym razie utożsamianie polityki z konkretnym przywódcą, akcentowanie wagi i roli jednostki w działaniach politycznych nie tylko pobudza emocje społeczne, ale także odwołuje się do racjonalnych i irracjonalnych pokładów ludzkiej świadomości, stanowiąc rodzaj oddziaływania socjotechnicznego.

<sup>49</sup> Z. Bauman, *Zindywidualizowane społeczeństwo*, Gdańsk 2006, s. 23 i n.

<sup>50</sup> P. Pawełczyk, *Osobowość – szansa czy przeszkoda na drodze prezydentury w Polsce*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2011, Vol. 27, s. 23.



I jeszcze jeden argument przemawiający za uznaniem socjotechnicznych aspektów procesu personalizacji polityki. Otóż personalizacja bezsprzecznie prowadzi do wzrostu roli wizerunku politycznego<sup>51</sup>. Samo zaś zagadnienie wizerunku w sposób jednoznaczny związane jest z marketingiem politycznym<sup>52</sup>. I choć nie należy utożsamiać marketingu politycznego z socjotechniką, to uznać go można za formę socjotechniki, pod warunkiem że podejmowane w jego obrębie działania (w tym kreowanie wizerunku) są wypadkową wszelkiego rodzaju oddziaływań zachęcających do określonego zachowania – zmiany społecznej w skali masowej. Marketing różnych podmiotów politycznych stanowi bowiem wezwanie do ich kupna jako produktów politycznych, zaś wszystkie tego typu wezwania łącznie stanowią już socjotechniczne przesłanie: kupuj politykę, polityka jest towarem. Innymi słowy, jest to wezwanie do akceptacji mechanizmów komercyjnych w sferze polityki, a jednocześnie realizacja socjotechnicznego celu demokracji liberalnej – kształtowania postawy uczestniczącej<sup>53</sup>.

Podsumowując, charakterystyka procesu personalizacji polityki umożliwia w sposób jednoznaczny określenie tych elementów, które przesądzają o socjotechnicznych aspektach tego zagadnienia:

- 1) Utożsamienie władzy, partii politycznej lub programu politycznego z konkretnym politykiem (osobą) wiąże się z sięganiem zarówno przez tych, którzy tego rodzaju zabieg projektują i realizują, jak i jego ewentualnych odbiorców do źródeł wiedzy naukowej (psychologicznej, socjologicznej) oraz do wiedzy „dnia codziennego”.
- 2) Personalizacja władzy to m.in. budowanie odpowiedniego wizerunku politycznego, a zatem sięganie do instrumentarium marketingu politycznego. Ten zaś marketing w szczególnych warunkach (gdy wszystkie jego

---

<sup>51</sup> Ł. Scheffs, *Personalizacja polityki w świetle wyników badania opinii publicznej. Przegląd wybranych badań* [w druku].

<sup>52</sup> A. Bobrowska, M. Garska, *Elementy kreacji wizerunku podmiotu politycznego w rzeczywistości wyborczej*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2012, nr 2, s. 148. Podobny pogląd zdaje się podzielać Mariusz Kolczyński, który wprost utożsamia personalizację z marketingiem politycznym i dodatkowo z kampanią wyborczą. Zdaniem tego badacza personalizacja polega „na przeniesieniu punktu ciężkości działań kampanijnych z partii i jej programu na lidera partyjnego i oparciu strategii politycznej na jego wizerunku; prowadzi to do bardzo uproszczonego widzenia gry politycznej, podstawą sukcesu nie jest już dobry program odnoszący się do najważniejszych problemów, ale odpowiednio dobrany przywódca partyjny”. M. Kolczyński, *Wpływ metod marketingowych na transformację kultury politycznej*, „Psychologia” 2003, z. 10, s. 233.

<sup>53</sup> P. Pawelczyk, *Socjotechnika czy marketing polityczny?*, [w:] *Marketing polityczny. Szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji?*, red. idem, Poznań 2007.

wezwania przybierają postać socjotechnicznego przesłania) może być uznany za formę socjotechniki, rozumianą jako wypadkową wszelkiego rodzaju oddziaływań.

- 3) Odpowiednia kreacja spersonalizowanej władzy nie jest możliwa bez odwołania się do powszechnie obowiązujących norm moralnych i podzielanych wartości leżących u podstaw danego systemu, np. legitymacji demokratycznie wybranych władz, szacunku dla najwyższych organów władzy państwowej, ale także potrzeby silnego i zdecydowanego przywództwa.
- 4) Personalizacja polityki może wreszcie być potraktowana wprost jako jeden z wielu sposobów sprawowania władzy; dosłownie może uchodzić za formę oddziaływania socjotechnicznego, polegającą na sprawowaniu przywództwa.

Uwzględniając powyższe argumenty, z dużą dozą prawdopodobieństwa proces personalizacji polityki uznać należy za jeszcze jeden przejaw oddziaływania socjotechnicznego. Co więcej, tego rodzaju założenie wydaje się uzasadnione nawet wówczas, gdy jest on tylko taktiką w stosunkach wzajemnych władzy i społeczeństwa<sup>54</sup>. Tym samym twierdzącą staje się odpowiedź na postawione na wstępie tego opracowania pytanie. Faktycznie bowiem postępujący proces personalizacji polityki można uznać za kolejny przejaw celowościowego oddziaływania, które uwzględniając skalę procesu, stanowi socjotechnikę wzywającą ogół swoich odbiorców do spersonalizowanej wizji współczesnej polityki.

Oddzielną kwestią – także godną rozpatrzenia – pozostają potencjalne aplikacje socjotechnicznych aspektów personalizacji polityki dla praktyki całego marketingu politycznego. Zakładając bowiem, że marketing polityczny ma niebagatelny wpływ na współczesną politykę i dokonujące się w jej obrębie przeobrażenia, np. ekonomizację, trywializację i infantylizację, można domniemywać, iż pogłębiający się proces personalizacji wzmacnia jedynie zachodzące w obrębie praktyki politycznej zmiany. Jeszcze bardziej intrygujące jest jednak pytanie o samą praktykę marketingu politycznego. Ważne i godne rozpatrzenia wydaje się to, jak skutecznie wykorzystać wiedzę dotyczącą socjotechnicznych aspektów pogłębiającego się procesu personalizacji polityki w bieżącej grze politycznej. Odpowiedź na to pytanie wymaga jednak kolejnych badań i stosownych analiz.

---

<sup>54</sup> M. Sobolewski, *op.cit.*, s. 44.



## METATEORETYCZNA ANALIZA ARKUSZA RECENZYJNEGO CZASOPISMA INDEKSOWANEGO „ATHENAEUM. POLSKIE STUDIA POLITOLOGICZNE”\*

*Łukasz Młyńczyk\*\**

METATHEORETICAL ANALYSIS SHEET REVIEW OF JURNAL  
INDEXED “ATHENAEUM. POLISH POLITICAL SCIENCE STUDIES”

### — ABSTRACT —

The objective of article is metatheoretical analysis sheet review, first of all with epistemological and ontological condition, and subsequently methodological issues, that the Reviewer must take into account when assessing and are suitable academic qualifications to the journal indexed. The Review is not only the limitation to the knowledge, but also research and professional qualification.

### — KEYWORDS —

metatheory, metatheoretical evaluation, political science, journals of political science, parameterization

---

\* Opis czasopisma: „Periodyk „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” [dalej w tekście: „Athenaeum”] w swym zamyśle jest pismem konsolidującym polskie środowisko politologiczne. U podstaw tej inicjatywy legła głęboka nadzieja na powołanie do życia czasopisma kompletnego, zarówno pod względem merytorycznym, jak i spełniającego funkcję katalizującą badania na gruncie szeroko pojętej politologii. Jego priorytetowym celem jest więc zapewnienie wysokiej komunikowalności w ramach polskiego środowiska politologicznego i stworzenie szansy pełniejszego udziału polskiej politologii na forum międzynarodowej wymiany myśli. Wśród inicjatorów i członków Redakcji istnieje świadomość wyjątkowości polskiej historii ostatnich sześćdziesięciu lat, co może i powinno stać się cennym doświadczeniem dla politologii poza granicami naszego kraju. Począwszy od 2013 r., każdy czwarty numer pisma w roku będzie się ukazywał w języku angielskim jako „Athenaeum. Polish Political Science Studies”. Zob. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” (p-ISSN: 1505-2192), <http://journals.indexcopernicus.com/Athenaeum+Polskie+Studia+Politologiczne,p4071,6.html>, odczyt z dn. 10.01.2015.

\*\* Uniwersytet Zielonogórski, Instytut Politologii.

## WSTĘP

Jedną z fundamentalnych zasad ewaluacyjnych czasopism naukowych jest stworzenie oraz wypełnianie arkusza recenzyjnego. Wedle zobiektywizowanych reguł parametryzacji powołany do oceny tekstu przesłanego do redakcji. Recenzent, z reguły będący samodzielnym pracownikiem nauki, ma reprezentować stan znajomości opisywanej w artykule tematyki na poziomie pozwalającym na wydanie „merytorycznego wyroku”. Ów skutkuje uznaniem za warte umieszczenia przedmiotu oceny w naukowym obiegu, którego zasoby poddawane są permanentnej intersubiektywnej weryfikacji. Obok tego nadaje się temu zjawisku rangę obiektywizującą sprawiedliwy podział środków na naukę w Polsce. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej MNiSW) w zakresie swoich kompetencji prowadzi okresowy sprawdzian indeksowanych czasopism pod względem spełniania kryteriów naukowych, ocenianych skwantyfikowanymi parametrami. W konsekwencji sprowadza się to do konwencjonalnego werdyktu o naukowości prezentowanych w danym periodyku treści. Uogólniony zestaw ocen nie gwarantuje oczywiście wyizolowania kwalifikowanych cech dyscypliny w parametrach każdego pojedynczego tytułu, ponieważ trudno zakładać powołanie w obrębie Ministerstwa zespołu stanowiącego reprezentację wszystkich dyscyplin naukowych, nie mówiąc już o pojawiających się węższych specjalizacjach w postaci reprezentantów subdyscyplin, podejść czy ujęć metodologicznych<sup>1</sup>. W tym sensie sam arkusz recenzji jest dla MNiSW rodzajem zaświadczenia o naukowości podmiotu oraz przedmiotu badania (jako wszechstronnej, wyrażonej resortowo miary), abstrahując od słabości kognitywnej poszczególnych nauk. W takim momencie zazwyczaj pojawiają się argumenty o uniwersalnych probierzach przy akompaniamencie, usprawiedliwiających taki wybór, głosów o samoświadomości środowiska wobec faktu wszelkich niedoskonałości tych rozwiązań.

---

<sup>1</sup> Zob. Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 marca 2012 roku w sprawie powołania Zespołu specjalistycznego do oceny czasopism naukowych dla potrzeb przyszłej oceny parametrycznej i sporządzenia wykazu wybranych czasopism naukowych, [http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013\\_05/bfc36c55d5e715bee562b6159d151322.pdf](http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/bfc36c55d5e715bee562b6159d151322.pdf), odczyt z dn. 09.01.2015.

## STANOWISKO KOGNITYWNE

W niniejszym artykule nie będą wprost analizowane instytucjonalne parametry oraz kryteria oceny, lecz zostanie podjęta próba umieszczenia ich wykładni w kontekście metateoretycznej analizy arkusza recenzji kwartalnika „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”<sup>2</sup> (indeksowane: *IC Journals Master List*<sup>3</sup>) z punktu widzenia wskaźników poznania naukowego, ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji kognitywnych dla samej politologii. Opis podłoża metodologicznego samego druku recenzyjnego to element o niewielkiej wartości eksplanacyjnej. Daleko ważniejsza wydaje się jego dekonstrukcja metateoretyczna, która w założeniu pozwala (lub nie pozwala) na rozpoznanie dorobku politologów z punktu widzenia obiektywnych ograniczeń ich dyscypliny badań. W dalszej kolejności informuje nas o samej efektywności badań teoretycznych. Analiza samej karty oceny musi być prowadzona w kontekście przedmiotu poznania oraz badania, a to jednocześnie wiąże się z oznaczeniem tego, co nie tworzy samo przez się typowych arytmetycznych wskaźników naukowej ewaluacji. Proponuję zatem jako podstawowe kwestie przyjąć weryfikację arkusza pod względem metateoretycznym, w tym odniesienia do założeń filozofii nauki oraz warunków epistemologicznych i ontologicznych (ontycznych). Pozwoli to prawdopodobnie określić stopień asercji wiedzy o naukowości dowolnie ocenianego artykułu poprzez następujące odniesienia do poziomu teoretycznego dorobku politologii jako dyscypliny nauk społecznych.

Z powyższych założeń wynikają problem badawczy oraz stosowne hipotezy, tyle że wyrażone *implicite*. Jest to świadomy zabieg, ponieważ celem artykułu ma być wykazanie zbyt dowolnego traktowania kategorii metodologicznych przez przedstawicieli nauk politycznych, co skutkuje rozmiękaniem się oczekiwań oraz efektów wysiłków autorów oraz recenzentów prac naukowych. Założenia metodologiczne przyjęte przez polskie środowisko politologiczne są w pewien sposób traktowane intuicyjnie, nie zaś intencjonalnie, zgodnie z ich faktycznym

---

<sup>2</sup> Czasopismo według współczynnika MNiSW obowiązującego w roku 2014 dysponuje liczbą 8 punktów za publikację artykułu naukowego na jego łamach. Zob. *Komunikat Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie czasopism naukowych*, <http://www.nauka.gov.pl/komunikaty/komunikat-ministra-nauki-i-szkolnictwa-wyzszego-w-sprawie-wykazu-czasopism-naukowych.html>, odczyt z dn. 10.01.2015.

<sup>3</sup> Zob. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” (p-ISSN: 1505-2192), <http://journals.indexcopernicus.com/Athenaeum+Polskie+Studia+Politologiczne,p4071,6.html>, odczyt z dn. 10.01.2015.

przeznaczeniem. Intuicja naukowa to pełnoprawny składnik badania naukowego, jednak dopuszczony do użytku jako element pewnej bezalternatywnej sekwencji działań. Ma raczej szkodliwe konsekwencje, kiedy jest wynikiem stanu niewiedzy oraz wyłącznym przymusem arkusza recenzyjnego. W sytuacji, kiedy pozostaje w izolacji, wypełnia treścią rodzaj przykrego obowiązku, którego nieumieszczenie po zakończeniu wywodu w jego wstępie skutkuje obniżeniem, względnie odrzuceniem całości tekstu z przyczyn formalnych lub z powodu przekonania o istnieniu stałej linii demarkacyjnej między tym, co naukowe i nienaukowe. Podstawowym zaniedbaniem politologów jest błędne zestawianie ze sobą nauki w rozumieniu Arystotelesowskim z konsekwencjami istnienia politologii jako nauki o *rozmytym przedmiocie badania*. Kategorię tę w odniesieniu do polityki zaproponował Filip Pierzchalski<sup>4</sup>. Znakomicie oddaje ona słabości empirycznego dowodu naukowego przyjmowanego i kolportowanego przez politologów. Zauważmy, że krytyczna analiza praktyk polskich politologów traktowana byłaby zbyt personalnie, dlatego też świadomie używa się błędu przesunięcia kategorialnego, informując o grzechach i błędnym myśleniu politologii, nie zaś jej podmiotów sprawczych. Analogia ta koresponduje z zachowaniami samych polityków, którzy w wyborach mówią o własnych zaletach, nigdy zaś nie ekspozując zdobyczy samej polityki. Ta traktowana jest intencjonalnie jako emitent złych praktyk.

W owym zbiorze rozmytym, wskazuje F. Pierzchalski, mieszczą się elementy intencjonalnie do niego zakwalifikowane<sup>5</sup>. Nie wynika to oczywiście z dowolności tych osobistych redukcji. Mamy wobec tego zbiór kwalifikowanych cech, co do których zasadne jest twierdzić, że ich stałą własnością jest pozostawanie w orbicie tego, co polityczne. W ten sposób można odnieść się do postulatu zgłoszonego przez Adama Groblera, aby nasz wybór konwencji metodologicznej, rozumianej jako zasada wnioskowania do najlepszego wyjaśnienia, traktowany był analogicznie jak w przypadku nauk przyrodniczych<sup>6</sup>. Politologia to, jak pisze F. Pierzchalski, zbiór analiz kontekstowych, międzyobszarowych, wielopoziomowych, syndromatycznych<sup>7</sup>. Są to ustalenia, jakie w sensie metateoretycznym mogą podnieść wartość samej teorii. Trzeba się zgodzić z autorem, że ściśle linie demarkacyjne nauk nie przesądzają o jakości samego poznania. W moim prze-

<sup>4</sup> F. Pierzchalski, *Polityka jako rozmyty przedmiot badań*, [w:] *Metafory polityki*, t. 4, red. B. Kaczmarek, Warszawa 2013, s. 35–51.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 36.

<sup>6</sup> A. Grobler, *Metodologia nauk*, Kraków 2006, s. 237.

<sup>7</sup> F. Pierzchalski, op.cit., s. 36.

konaniu termin *interdyscyplinarność* utracił jednak swoją moc eksplikatywną. Politologia w pewnym sensie, poprzez funkcjonowanie w obszarze nauk społecznych, ma okresową relewantną przewagę nad siostrzanymi dyscyplinami. Nie jest to jednak i zapewne nigdy nie będzie wyższość metateoretyczna, a wyłącznie oparcie się na przedmiocie poznania, który w określonych kontekstach społecznych zyskuje dominujący status. Rozwijając tę myśl, można stwierdzić, że postulowana w rozmaitych recenzjach kategoria odniesienia się do *znaczącego wkładu w rozwój dyscypliny* w przypadku politologii jest również możliwością kontynuowania procesów poznawczych w miejscach, w jakich zakończyli swoją aktywność badacze innych dziedzin społecznych. W sensie teoretycznym przypomina więc politologia konstytuowanie się *pojęcia polityczności* Carla Schmitta, bowiem poprzez sprawcze implikacje swojego przedmiotu poznania powoduje, że kategorie psychologiczne, ekonomiczne, prawne, socjologiczne, antropologiczne, etc. zyskują politologiczny status, o ile wiodą do chęci odkrycia kolejnego etapu ewolucji istoty badań społecznych. Chodzi zatem nie o ściśle rozumianą interdyscyplinarność ani wzajemne wnikanie w pole swoich badań, lecz przejście do kontekstów, które formalnie nie dominują już w pokrewnych dyscyplinach. Najogólniej rzecz ujmując, można by twierdzić, że w treści opisu teoretycznego rozwój człowieka, istoty społecznej, utrwała się i najpełniej realizuje w tym, co polityczne. Nie oznacza to jednak postulatu wyższości nauk politycznych nad pozostałymi pokrewnymi sobie. W sensie deskrypcyjnym sytuacja ta przypomina funkcje samolotu, gdzie jego rozbiegiem, wznoszeniem oraz lotem interesują się inne subdyscypliny i opisują to odmienne prawa. Samolot osiąga bowiem swoje apogeum w postaci lotu (ten jest jego potencjalnością), zaś człowiek w formie społecznie widzianego rozwoju politycznego. W sensie czysto poznawczym każdy etap jest jednakowo ważny<sup>8</sup>. Można odnieść mylne wrażenie, że pomiędzy naukami wywodzącymi się z tej samej rodziny nie zachodzi wewnętrzna rywalizacja. Kiedy jednak uświadomimy sobie, że każda ewaluacja ma w konsekwencji wskazać na konwencjonalną wartość, wówczas współzawodnictwo, nawet *implycite* wyrażone, zaczyna organizować schemat naszych naukowych praktyk. Mamy więc obok zobiektywizowanego oszacowania niematerialnego (uznanie) także materialny, a dziś również komercyjny wynik, który wymyka się uogólnionym kryteriom. „W nauce, podobnie jak i nieomal we wszystkich dziedzinach życia,

---

<sup>8</sup> Zob. A. Giddens, *Poza lewicą i prawicą*, Poznań 2001; I. Krastew, *Demokracja nieufnych: eseje polityczne*, Warszawa 2013.

trwa jednak rywalizacja o prestiż, siłę oddziaływania, a także o pieniądze”<sup>9</sup>. O ile język jest w stanie dostarczyć nam satysfakcjonujących desygnatów terminu *znaczący wkład*, o tyle jego materialne i nominalowe wcielenie pozostaje dla nas wciąż nieprecyzyjnym oszacowaniem. Powyższe okoliczności sprzyjają niestety także naukowemu fałszerstwu, ponieważ zarówno akceptacja środowiska, medialny rozgłos, jak i komercyjne zastosowanie stanowią jednostkową naukową użyteczność<sup>10</sup>. Zwykle presja związana z czasem przeznaczonym na zdobycie stopni oraz tytułu naukowego warunkuje postawy częściowo konformistyczne, nawet jeśli zgodne z prawem, to jednak wprowadzające wątpliwości natury etycznej<sup>11</sup>, a przede wszystkim poznawczej i metodologicznej. Jednak w przypadku tych ostatnich upowszechniło się stanowisko, które określić można zmieszczeniem się w kategorii naukowości, jako że tradycyjna deskrypcja koresponduje z *doniosłościami* na bardzo podstawowym poziomie.

#### ZAŁOŻENIA EPISTEMOLOGICZNE ORAZ ONTOLOGICZNE, CZYLI CO UWZGLĘDNIĄ RECENZENT

W zasadzie już samo przyjęcie kryterium epistemologicznego i ontologicznego unaocznia nam nieuchronnie każdorazowo teleologiczną funkcję przeprowadzanego badania. Badacze, sytuując się w obszarze tego, co podlega ich eksploracji, działają często intencjonalnie. W przypadku politologów owo usytuowanie jest cechą permanentną, od której w zasadzie nie wolno abstrahować. Idąc w ślad za Janem Woleńskim<sup>12</sup>, co potwierdza również Tadeusz Klementewicz<sup>13</sup>, można wyodrębnić w badawczym zestawie politologa poziomy epistemiczny oraz epistemologiczny. Pierwszy odniesiony do rzeczy będzie mieć cechy przedmiotowe.

<sup>9</sup> J. Wilkin, *Ocena parametryczna czasopism naukowych w Polsce – podstawy metodologiczne, znaczenie praktyczne, trudności realizacji i perspektywy*, <https://forumakademickie.pl/aktualnosci/2013/1/14/1315/ocena-parametryczna-czasopism-naukowych-w-polsce-podstawy-metodologiczne-znaczenie-praktyczne-trudnosci-realizacji-i-perspektywy/#>, odczyt z dn. 16.01.2015.

<sup>10</sup> Zob. T. Stawiszyński, *Kanciarz z tytułami*, „Newsweek” 2001, nr 46; B. Carey, *Fraud Case Seen as a Red Flag for Psychology Research*, „New York Times”, 2 November 2011; R. Marszałek, *Wzór na naukowy przekręt*, „Gazeta Wyborcza”, 11.12.2014; Y. Bhattacharjee, *The Mind of Con Man*, „New York Times”, 26.04.2013. Warto zaznaczyć, że Redakcja „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” wprowadziła i stosuje zaporę *ghostwriting*.

<sup>11</sup> Por. J. Woleński, *Uwagi o ewaluacji czasopism naukowych*, „Nauka” 2013, nr 1, s. 57.

<sup>12</sup> Por. idem, *Epistemologia: poznanie, prawda, wiedza, realizm*, Warszawa 2005, s. 58.

<sup>13</sup> T. Klementewicz, *Rozumienie polityki: zarys metodologii nauki o polityce*, Warszawa 2011, s. 30.



Przedmiotem wiedzy są zatem pojęcie, twierdzenie, definicja, teoria oraz prawo. W rozumieniu ultradyscyplinowym będą to czynności poznawcze, problemy badawcze, aparaty terminologiczne oraz wiedza ogólna o człowieku i społeczeństwie<sup>14</sup>. Poziom epistemologiczny ma cechy metaprzekształtów, więc aplikuje do wiedzy o rzeczach: akt poznawczy oraz jego wytwór<sup>15</sup>. Uściślając powyższe założenia dla samej politologii, otrzymamy kognitywny zestaw elementów życia politycznego składający się z dorobku badawczego wszystkich empirycznych nauk społecznych, odnoszących się w przedmiocie badań do cech politycznych życia społecznego<sup>16</sup>. Już na wspomnianym poziomie epistemicznym możemy dostrzec umyślność poznawczą badaczy. Jeśli dopuścimy pogląd naturalistów, że istotą epistemologii jest opis tego, jak ludzie poznają, to jednak nie możemy zapominać, że sam proces naukowy jest funkcją chęci poznania. Ta ostatnia wpływa przede wszystkim z osobistego przekonania o jego możliwościach, co zakłada już z góry nasze pragnienie nakłonienia odbiorców do przyjęcia postulowanego schematu rozumowania, a stąd już tylko krok do przypisywania mu słuszności. Barbara Krauz-Mozer zarówno wyjaśnienie, jak i rozumienie zjawisk uzależnia od wyboru narzędzi odpowiednich do celu i przedmiotu badania<sup>17</sup>. To wszystko odtwarza się w przypadku merytorycznego wglądu w sam proces recenzowania na potrzeby czasopisma politologicznego. Recenzowana jest nie tylko kwalifikacja metodologiczna autora, ale również jego *implicite* wskazana afiliacja kognitywna. Mamy bowiem ogólne założenia dotyczące metateorii nauki, ale konfrontujemy je ze specyfiką dyscypliny oraz indywidualnym preferowaniem konkretnej orientacji przez recenzenta. Wbrew pozorom ten ostatni problem decyduje w istotnym stopniu o losie nie podmiotu (autora), lecz przedmiotu oceny (tekstu), w konsekwencji mogącej sytuować ten ostatni w zasobach nauki. Jakikolwiek arkusz oceny, nawet gdyby rozbudować go o zadeklarowanie przez branżowego krytyka stanowiska metateoretycznego, nie przesądza o naukowym (w sensie treściowym, a nie instytucjonalnym) przeznaczeniu samego badania w dającej się wyobrazić przyszłości. Widzimy więc, że powstaje okoliczność, kiedy można/należy zachować daleko idącą powściągliwość.

---

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> J. Woleński, *Epistemologia...*, op.cit., s. 58.

<sup>16</sup> T. Klementewicz, op.cit., s. 30.

<sup>17</sup> B. Krauz-Mozer, *Metodologia jako forma samowiedzy badawczej*, [w:] *Aspekty metodologiczne oraz teoretyczne w subdyscyplinach politologii*, red. Ł. Młyńczyk, B. Nitschke, Toruń 2013, s. 53.

## METATEORETYCZNA EWALUACJA PYTAŃ RECENZYJNYCH

Pierwszym pytaniem kwalifikującym tekst do „Athenaeum” jest: *czy artykuł prezentuje wyniki oryginalnych badań o charakterze empirycznym, teoretycznym lub analitycznym?*, co w przypadku wyraźnego sprzeciwu recenzenta (choć formalnie brak jest takiej możliwości opisowej oraz wariantowej poza dychotomią „tak lub nie”) mogłoby determinować odpowiedzi na kolejne, a w konsekwencji samą ocenę. Umieszczenie tego zagadnienia na czele pytań recenzyjnych pozwala widzieć w nim decyzję o literalnie rozumianej kwalifikacji naukowej. Nie przesądza to jednak o braku alternatywy wobec konieczności zanegowania tekstu w całości. Subiektywna miara oryginalności musi bowiem uwzględniać ocenę założeń poznawczych, na mocy których zero-jedynkowy werdykt zostaje uwikłany w problem metarefleksji, jeśli nie można go sprowadzić do kompilacji powszechnie dostępnych zasobów literatury.

Z formalnego punktu widzenia bardzo trudno jest odrzucić artykuł, który nie mieści się w przyjmowanym przez podmiot oceniający stanowisku kognitywnym. Odnieśmy tę kwestię do pytania z arkusza recenzji: *czy zagadnienie przedstawione w artykule posiada walory aplikacyjne (czy może zainteresować również nie-politologów)?*. Założenie, jakie wynika z powyższego, można zrozumieć jako wskaźnik aplikacji nie tylko w rozumieniu transdyscyplinowym, ale również praktycznym, a nawet komercyjnym. W logicznie ujętym zbiorze „nie-politologów” mieszczą się bowiem wszyscy, dla których nieprawdziwe jest zdanie: „jestem politologiem”<sup>18</sup>. Mogą to być reprezentanci innych nauk, ale również biorcy atrakcyjnych komercyjnie treści politologicznych, np. dziennikarze, politycy, filmowcy etc. Kwestia, czy wytworzenie się tego typu relacji mieści się w zobiektywizowanych kryteriach oceny potencjału naukowego, pozostaje nierozwiązywalna w oparciu o wskaźniki pozanaukowe, lecz przecież dopuszczone przez sam Arkusz. Pozostając w optyce *stricte* naukowej, zakładamy, że artykuły w czasopiśmie indeksowanym z założenia powinny podlegać rozpowszechnianiu na mocy bycia reprezentatywnymi dla owego parametru. Kolejnym współczynnikiem będzie wykazana *indeksem Hirscha* liczba cytowań w formie dystrybtywnej. Wysokość limitu punktów wskazuje z jednej strony na uogólnioną

<sup>18</sup> Przenosząc to na poziom empiryczny, dokonać musimy rozgraniczenia na politologów uprawiających zawód oraz absolwentów studiów politologicznych. Jeśli ci drudzy nie prowadzą systematycznych i osadzonych w teorii dyscypliny badań naukowych, w praktyce zaliczają się do zbioru „nie-politologów”.

wartość samego czasopisma. Jest przy tym również formatem samospełniającej się przepowiedni, ponieważ uruchamia sekwencję wniosków: znacząca liczba punktów – znaczące czasopismo – znacząca publikacja – obiektywna potrzeba zacytowania – *indeks Hirscha* – intersubiektywna wartość naukowa. Tego typu konsekwencje, przy uwzględnieniu ich przez środowiska niechętnie kwantyfikacji walorów naukowych, wpływają na ocenę samego procesu licencjonowania treści periodyków naukowych. Problem, będący lejtmotywnym sporu pomiędzy zwolennikami a oponentami kryteriów liczbowych, choć jest roztrząsany przez naukowców, to jednak w dużej części dotyczy sądów wartościujących, a więc ma postać debaty nienaukowej. Własne odczucia wobec przyjętego wzorca nakreślają istotę problemu, lecz nie rozwiązują go ani na poziomie teoretycznym, ani metateoretycznym<sup>19</sup>. Podobnie należałoby uczynić z ograniczającymi swobodny dyskurs, niewyartykułowanymi *explicite* uprzedzeniami. Nie ma przy tym znaczenia, że sprowadzając całe to zjawisko do upowszechnionych, choć nie naukowych reguł zdrowego rozsądku, większość z nas przysposobi sobie argumenty jakościowe ponad ilościowe. Kwantyfikacja ocen, takich jak koncepcja Hirscha, w odniesieniu jej do konkretnego środowiska naukowego (państwa), pozwala zobiektywizować kryteria jakościowe<sup>20</sup>. Ponownie trzeba jednak zastosować właściwe uogólnienie. W wypadku nauk ścisłych (przyrodniczych) problem badawczy zasadniczo ma charakter abstrakcyjny oraz stosunkowo rzadko odnoszący się do czasu oraz przestrzeni. Możliwości aplikacyjne tego rodzaju badań są praktycznie nieograniczone. Trudno zakładać, że fizyk czy chemik separują pole swoich dociekań do własnego mikroświata w wymiarze temporalnym<sup>21</sup>. Tymczasem w przypadku nauk o przedmiocie poznania immanentnie związanym z przestrzenią społeczno-polityczną tego typu redukcje są często sensem prowadzonych badań. Promowanie mniejszej liczby *dobrych publikacji* ma niewiele wspólnego z nadawaniem takiemu określeniu funkcji miernika jakościowego, lecz właśnie sumarycznego<sup>22</sup>. W ten sposób określenie *znaczący dorobek* jest

<sup>19</sup> Por. A. Rychard, *Humanistyczna szczepionka dla wszystkich*, „Gazeta Wyborcza”, 6.03.2014; I. Krzemiński, *Jak popsuli naukę*, „Magazyn Świąteczny-Gazeta Wyborcza”, 17–18.05.2014; Ł. Budzicz, *Wolę punkty od koleśków*, „Magazyn Świąteczny – Gazeta Wyborcza”, 24–25.05.2014.

<sup>20</sup> Por. K. Sangwal, *On the relationship between citations of publication output and Hirsch index h of authors: conceptualization of tapered Hirsch index hT, circular citation area radius R and citation acceleration a*, „Scientometrics” 2012, No. 93, s. 987–1004, [http://download.springer.com/static/pdf/675/art%253A10.1007%252Fs11192-012-0805-7.pdf?auth66=1421080718\\_ffaf33759b337a-c7e18480832a5caaaa&text=.pdf](http://download.springer.com/static/pdf/675/art%253A10.1007%252Fs11192-012-0805-7.pdf?auth66=1421080718_ffaf33759b337a-c7e18480832a5caaaa&text=.pdf), odczyt z dn. 12.01.2015.

<sup>21</sup> Por. ibidem, s. 988–989.

<sup>22</sup> Por. J. Wilkin, op.cit. (vide: założenia dotyczące bibliometrii).

funkcją spełnienia kryterium, a nie jego opisania. Tego rodzaju kwalifikacja zapewne nie przekonuje oponentów. Określając walory, recenzent wskazuje na możliwość aplikacji naukowej w środowisku politologów, w szerszym ujęciu także poza granicami państwa. Innym typem wdrożenia jest obiektywna miara wartości naukowej, odnosząca się do nowatorskiego opracowania zagadnienia i jego implementacji, jednak w sensie nie ściśle patentowym, lecz użytkowym. W związku z powyższym nie sposób rozstrzygnąć, czy nadawana liczba punktów w identycznym stopniu odzwierciedla owe pozytywy w przypadku artykułu publikowanego w języku polskim oraz w języku angielskim. Mankamentem translacji języka jest jego niedosłowna przekładalność, jednak w przypadku tłumaczenia schematu rozumienia pojawia się obiektywna konieczność opisu warunków wstępnych. Widać więc, że *indeks* nie zabezpiecza przed sytuacją, w jakiej subiektywne przekonanie o przewadze wartości jednej własnej publikacji nad inną nie koresponduje z wynikiem samego pomiaru, gdzie sytuacja może być zgoła odwrotna, przy czym taka „popularność” nie przesądza o niezawodnej gradacji. W tej sytuacji znaczenia nabiera ocena języka narracji naukowej, który prezentuje badacz. Pytania arkusza: *czy język artykułu jest poprawny?*; *czy zagadnienia artykułu zostały przedstawione w sposób zrozumiały?* odnoszą się do powyższego zagadnienia. Język, jakim posługują się politolodzy, ma funkcjonalny charakter, natomiast terminologia dyscypliny to pole nieustannych negocjacji metateoretycznych. Klasyczne pojęcie polityki oraz stopniowo emancypujące się pojęcie polityczności nie doczekały się satysfakcjonującego rozpoznania definicyjnego. Od razu zakładam, że owo spełnienie dotyczy w zasadzie wyłącznie kognitywnych purystów. Na poziomie analiz posługujemy się bowiem pojęciami o materialnym oraz niematerialnym statusie, których częściowo dotyczy podwójna abstrakcyjność. Zatem desygnatami pojęcia Ewa Kopacz są człowiek (pierwsza reprezentacja) oraz premier (funkcja/institucja), pozostający pierwotnie człowiekiem (druga reprezentacja). Kolejną fazą byłoby dodanie tym tożsamościom desygnatu płci. Po nominacji Ewy Kopacz na stanowisko prezesa Rady Ministrów pojawiły się przekazy akcentujące płeć nowej pani premier. Sformułowania: „premier jest kobietą” oraz „kobieta jest premierem” nie pozostają w równowadze teoretycznej dla przedstawicieli nauk społecznych i są odczytywane dziś w dominującym kodzie przede wszystkim kulturowym (już pozajęzykoznawczo). Na poziomie metateorii należałoby taką teorię wyjaśnić także poprzez niematerialność przedmiotu poznania politologii. W takim przypadku poprawność języka ma wariant intersubiektywnie semiotyczny, ale również intencyjnie kontekstowy, dyscyplinowy oraz epistemologiczny.

Sprawa komplikuje się znacznie w przypadku żądania zrozumiałej artykulacji wykładu. Jeśli nawet uda nam się przekroczyć konwencję samego języka, to faktycznie docieramy do punktu, w którym posługujemy się wykładnią pojęć, które nie mogą zostać uściśnione bądź mają charakter raczej płytkich metafor. Rozpoznanie ich sensu przechodzi z poziomu semiotyki na poziom orientacji ontologiczno-epistemologicznej, odnoszącej się bezpośrednio do podmiotu poznającego oraz sposobu poznania. Wówczas pojęcie abstrahujące od desygnatu (polityczność) może stać się nie tylko składnikiem teorii, ale również tłumaczyć zmianę wartości kategorii będących jej częścią. Wtedy uwidacznia się relewantność przedmiotu dociekań politologii, ponieważ komponenty teorii zyskują nowy walor eksplikatywny. Zatem postulowanie interdyscyplinarności badań przestaje być miernikiem i musi być widziane jako skutek pozostawiania w obszarze nauk społecznych. Tak rozumiana nasza dyscyplina nie jest czymś wyjątkowym, lecz redukuje się do elementu katalogu podejść.

Wyjaśnienie oraz rozumienie to schematy pochodzące z dwóch poznawczych światów. Pierwszy odnosi się do nauk przyrodniczych (zestawu praw), podczas gdy drugi pozwala rozpoznać kulturę, to jest zestaw zjawisk jako wytworów ludzkiego ducha<sup>23</sup>. W takim aliansie *rozumiejącego naturalizmu* sama polityczność zyskuje stosowną wartość aplikacyjną dla politologów<sup>24</sup>. Nie oznacza to jednak wskazania gotowej ścieżki recenzyjnej, lecz głównie niezbędności dokonania określonej reorientacji oraz dekonstrukcji myślenia samego autora artykułu, nawet kiedy deklaratywnie lub pośrednio przyjął odmienny punkt widzenia<sup>25</sup>.

Zrozumiałe przedstawienie zagadnień jest łączone z wyższością preferowanego stanowiska przez samego recenzenta. Możemy mu przypisać rolę wychowawcy, bowiem „nagradza bądź karze” oznajmujące wypowiedzi jednostki, jednak sam uprzednio dziedziczy uwikłanie w pozawerbalne oraz werbalne skojarzenia empiryczne<sup>26</sup>. Wdrażanie i egzekwowanie form języka naukowego jest więc częścią wcielenia podmiotu recenzji do kultury naukowej społeczności badaczy. W przypadku, kiedy społeczność naukowców akceptuje jedne wzory oceniania dowodów naukowych kosztem innych, angażuje się na mocy osobistej deklaracji oraz nieformalnego aktu inkluzji w ów nieunikniony spór<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> A. Grobler, op.cit., s. 223.

<sup>24</sup> Por. ibidem, s. 230–237; J. Topolski, *Rozumienie historii*, Warszawa 1978, s. 190.

<sup>25</sup> Por. P. Godfrey-Smith, *Theory and Reality: An Introduction to the Philosophy of Science*, Chicago–London 2003, s. 150–155.

<sup>26</sup> J. Kmita, *Wymykanie się uniwersaliom*, Warszawa 2000, s. 33–34.

<sup>27</sup> Por. S. Amsterdamski, *Tertium non datur? Szkice i polemiki*, Warszawa 1994, s. 77.

Podobnie dzieje się w przypadku ewaluacji sygnałów włączenia własnych badań w obszar paradygmatu. Jest to swoiste unaukowienie, ponieważ istotowo może być zidentyfikowane jako obietnica bez pokrycia. Tym niemniej w wymiarze funkcjonalnym odnieść to musimy do kwestii *rozumienia*. To ostatnie, choć odnosi się bezpośrednio do samego *rozumienia*, nie oznacza jednak wskazywania bezalternatywnej procedury poznawczej dla politologii. Chodzi zatem o jasność (klarowność) wykładu, a nie naukową empatię (*Verstehen*). Możemy jednak wyobrazić sobie sytuację, kiedy recenzent zweryfikuje artykuł pod kątem strategii rozumienia (wnioskowania), co nie może być w żadnym przypadku niewłaściwym wyborem. To wszystko ma niewiele wspólnego z wykładnią samych pojęć, a do tradycyjnej poprawności języka nie odnosi się już zupełnie. Trudno oczekiwać, że poddamy weryfikacji artykuł autora, który nie radzi sobie z formułowaniem zdań w przyjętym konwencjonalnym języku wypowiedzi. Co więcej, pytanie to nie warunkuje, czy mamy do czynienia z błędami merytorycznymi czy z hermetycznym pojęciowo stylem narracji.

Kwestia odpowiedniej długości tekstu wyrażona w *wymogach redakcyjnych*, a korespondująca z pytaniami *Arkusza* w przypadku „Athenaeum” opiera się na dwóch założeniach. Po pierwsze konwencja samego wyjaśniania naukowego (politologicznego) zakłada pewien standard obszerności artykułu (min. pół arkusza wydawniczego). Po drugie narracja naukowa wymaga określonej konstrukcji, co bezpośrednio implikuje samą wielkość. Ograniczenia redakcyjne z kolei zakładają nieprzekraczanie założonej odgórnie liczby znaków<sup>28</sup>. Widać, że wymagania, jakie stawiane są bezpośrednio autorowi, a pośrednio recenzentowi, nie muszą korespondować na poziomie naukowym z obiektywnym interesem Redakcji, czego nie możemy sprowadzać do kwestii komercyjnych, lecz konieczności utrzymania resortowych standardów parametryzacyjnych. W omawianym zbiorze umieścić możemy również trzy kolejne pytania: *czy autor podejmuje krytyczną dyskusję z literaturą przedmiotu?*; *czy artykuł jest opracowaniem oryginalnym, wnoszącym nowe treści do dyskusji naukowej?*; *czy podana literatura w języku polskim, angielskim i przedmiotu badania jest reprezentatywna?* Zwykle owa nowość, rejestrowana na gruncie treści i metodologii, wskazywana jest wówczas, kiedy przekracza zakresy umieszczone w podręcznikach dyscypliny. Część badaczy w Polsce uznaje za konieczne sprawozdanie ze stanu badań dotyczących prezentowanego przez nich problemu, co w przypadku popularnych politycznych zjawisk musi budzić dwojakie wątpliwości: pierwsza – prezentacja treści

<sup>28</sup> 30 000 znaków, <http://www.athenaeum.umk.pl/podstrony/autorzy.html>.

upowszechnionych jako świadectwo naukowej erudycji<sup>29</sup>; druga – radykalna przewaga deskrypcji kosztem eksplikacji oraz predykcji. Inny problem stanowi przekonanie o wyższości cytowanych artykułów anglojęzycznych kosztem cytowania polskojęzycznych tekstów, które często nie są nawet wzajemnie czytane<sup>30</sup>. Trzeba zaznaczyć, że uzupełnienie literatury przedmiotu możliwe jest w zasadzie tylko wtedy, kiedy przyswoiło się ją w stopniu ponadprzeciętnym. Ocenia się więc wkład, a nie świadomość publikacyjną autora. Wobec tych założeń standardowa długość tekstu nie podlega krytyce wyłącznie ze względu na subiektywne miary proporcji.

Nieco innej weryfikacji oczekuje się od recenzenta wobec konieczności wydania subiektywnego werdyktu dotyczącego powołania się na *reprezentatywność literatury przedmiotu*. Rozpoznanie uwzględnia zwykle zakresy ilościowy oraz jakościowy. Określenie *reprezentatywna* możemy zastąpić terminem „wystarczająca”, będącym pozorną miarą liczbową, ponieważ odnosi się nie do ilości, lecz do funkcji, to jest zaspokojenia potrzeby. Zatem recenzent nie tylko jest podmiotem oceniającym, ale również podlega procedurze testu intersubiektywności. W logice metateorii kategoriom *reprezentatywności* oraz *krytycznej dyskusji autora z literaturą przedmiotu* (niezależnie od błędu przesunięcia kategorialnego) przypiszemy rolę tym razem postulatu prezentacji najczęściej nie własnych teorii, którym dopisuje się stosowne uzupełnienia lub wykorzystuje się jako podstawę badań autorskich, względnie polemizuje się, negując jej założenia. Oczywiście krytyki naukowej nie utożsamiamy z potoczną negacją, jednak można założyć, że najbardziej pożądaną aktywnością naukową określa się prezentację nowej autorskiej teorii (lub jej założeń wstępnych) jako dowodu sporu z umieszczonymi w zasobach dyscypliny uprzednimi stanowiskami. Weryfikacji podlega w związku z tym samo subiektywne przekonanie, odpowiednio autora i recenzenta, że istnieje teoretyczny (treściowy) związek między reprezentatywnością literatury a skuteczną z nią dyskusją. To z kolei prowadzi nas do pytania: *czy artykuł wprowadza nowe rozwiązania teoretyczne?* Zawiera ono w sobie podstawowy i jednocześnie najbardziej ogólny postulat metateoretyczny. Ponownie nie jest on wprost wyartykułowany. Nawet jeśli status orzekania o opracowaniu nowatorskich *rozwiązań teoretycznych* oprzemy na gruntownej znajomości stanu badań przez recenzenta, nie wypełnia to istoty

<sup>29</sup> Nieco żartobliwie tę postawę określić można mianem: „książki za nim stoją”.

<sup>30</sup> T. Żuradzki, *Nowa propozycja kategoryzowania międzynarodowych czasopism filozoficznych*, „Nauka” 2014, nr 4, s. 117.

żądanego potwierdzenia. Zakładamy bowiem, że reprezentacją będą tylko te badania, które w nietradycyjny sposób obrazują problem najczęściej istniejący od zawsze. W samym druku recenzyjnym nie założono stopniowania, co redukuje osąd do autorytatywnego stwierdzenia reprezentowanego przez dychotomię: „tak lub nie”. Sam brak „tak” w ocenie nie przesądza o nieuzyskaniu zgody na publikację artykułu. Widać więc, że o ile liczbowa wartość przesądza o całości tekstu, o tyle nie różnicuje wartości własnych składowych.

Założmy pewną idealizacyjną wykładnię. Politolog konstruuje artykuł naukowy będący sprawozdaniem z jego wcześniejszych badań, których wynik w formie opisu teoretycznego pragnie zaprezentować na łamach czasopisma, pełniącego funkcję intersubiektywnego narzędzia zweryfikowania proponowanej materii badawczej. Odrzucamy w ten sposób zarzut o afektywnie motywowaną chęć publikacji w czasopiśmie punktowanym. Zatem podstawowym kryterium, mieszczącym się wśród zasadniczych celów wydawniczych „Athenaeum”, staje się potrzeba naukowego komunikowania i popularyzowania osiągnięć poza granicami kraju (coroczny numer anglojęzyczny). Wobec tego odpowiednio skomponowany kwestionariusz recenzyjny należy traktować funkcjonalnie i służyć wobec kryterium intersubiektywności jako efektu komunikowania, nie zaś orzeczenia naukowości *per se*. Ten ostatni warunek uznaje się za domyślnie wynikający ze skutku samej recenzji.

W druku ewaluacyjnym „Athenaeum” recenzent musi zmierzyć się z odpowiedzią na pytanie: *czy zagadnienie przedstawione w artykule jest istotne pod względem naukowym?* Należy to uznać za formant wskaźnika głównego kryterium oceny wartości naukowej dorobku habilitanta w postaci posiadania *znacznego dorobku*<sup>31</sup>. Można więc dokonać pewnej redukcji, gdzie skwantyfikowana ocena artykułu, poruszającego *istotne* kwestie naukowe, spełnia i jest tożsama z określeniem *znaczności* w przypadku ubiegania się o najwyższy stopień naukowy. Obserwujemy w ten sposób pewne sprzężenie oraz wzajemne intersubiektywne sprawdzenie siebie, już w naukowo węższym środowisku recenzentów. Nadanie określonej, skądinąd sporej jak na polskie warunki liczby punktów winno skutkować wzięciem odpowiedzialności za oceniany artykuł, a wartość samej kwalifikacji podnosi procedura *double blind review*. W konsekwencji powinno to gwarantować, że habilitant uniknie sytuacji, kiedy kolejny recenzent (w przewodzie habilitacyjnym) zakwestionuje naukowy status tej części dorobku. Mamy

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w dziedzinie sztuki, „Dziennik Ustaw” 2003, nr 65, poz. 595, art. 16.



bowiem konkretny wskaźnik liczbowy, wypełniający w wysokim stopniu treść desygnatu pojęcia *znaczny*. Celowo unikamy analizy semiotycznej, ponieważ ta pozostawia pole do dwukierunkowej interpretacji. Miara liczbową, przy całej jej ułomności, spełnia kryterium niesprzecznego rozumowania, w analizowanym wypadku, o reprezentowanej wartości. Tymczasem opisowa forma recenzji wprowadzana była przez lata do jej funkcji pedagogicznej, gdzie habilitant otrzymywał epicki rejestr własnej niedoskonałości, a często finalnie uzyskiwał zgodę na kontynuowanie ubiegania się o cenzus naukowy. Wobec tego punktacja wyraża normę, która w kontekstualnych warunkach zrównuje ocenę z konkluzją. Pojawia się w tym miejscu dylemat, czy liczby w nauce decydują o samym osiągnięciu czy raczej o zakwalifikowaniu do oceny osiągnięcia. Praktyka naukowo-ewaluacyjna wskazuje, że dominującą miarą jest jednak formuła opisowa, a więc pojęciowo zobiektywizowana subiektywna ocena, reprezentującego kognitywne pokrewieństwo, samodzielnego pracownika nauki. Widzimy zatem, że kluczowa kategoria arkusza zyskuje kwalifikacje intersubiektywne, których rolą jest nie tylko ocena realnego wkładu do dorobku dziedziny, ale również regres do zinstytucjonalizowanej diagnozy kwalifikacji zawodowych.

## INŻYNIERIA METODOLOGICZNA POLITOLOGÓW

Ostatnia część poświęcona zostanie pytaniom, które bezpośrednio odnoszą się do założeń metodologicznych<sup>32</sup>. Konwencjonalne oczekiwania metodologiczne przyjmują zewnętrznie postać imperatywu. Nie oznacza to, że należałoby z nich rezygnować, lecz jedynie wskazuje, że ich literalne stosowanie może preparować samo znaczenie. Mechaniczne stawianie problemu badawczego nie uwzględnia często jego roli w układzie powiązania go z tezą oraz hipotezami (dosłownie bądź pośrednio wskazanymi w tekście). Wskazanie na istnienie problemu w konsekwencji kieruje nas na konieczność postawienia pytania wobec analizowanych zjawisk, nie jest zaś uznaną projekcją samego zjawiska<sup>33</sup>. W efekcie spotykamy się z dość kategoryczną deklaracją wyjaśnienia zjawiska politycznego, przy czym finalnie nie jest to wyjaśnienie, lecz próba zrozumienia, a dodatkowo

<sup>32</sup> Czy tytuł artykułu odpowiada treści?; Czy cel artykułu jest wyraźnie określony i zrealizowany?; Czy problem badawczy został sformułowany poprawnie? Czy artykuł posiada logiczną strukturę?; Czy wnioski wynikają z treści pracy?; Czy autor opisuje metodykę badania oraz przebieg procesu badawczego? Czy artykuł jest poprawny pod względem metodologicznym?

<sup>33</sup> S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2010, s. 30.

brakuje pytań o sam problem. Klasycznym przykładem będzie umieszczenie w tytule sformułowania: „problem x”, który następnie ujmuje się przestrzennie i/lub temporalnie. Zarzut wiąże się ze starannością używania terminów naukowych, silnie uwarunkowanych ich potocznym znaczeniem. Ocena kreacji tytułu: „problem x w miejscu y w czasie z” jako problemu badawczego opiera się na jego metodologicznym przekształceniu w treści, nie zaś na dosłownej nagłówkowej deklaracji. Pojawia się kolejny dylemat, z jakim mierzy się recenzent, czy tekst treściowo odnoszący się do zjawiska, lecz nie mający metodologicznej kwalifikacji problemowej można ocenić jako spełniający wymóg postawiony w pytaniu. Tekst aspirujący do zasobów nauki, jednak mający status przedteoretyczny, przy tym reprezentujący spójność tematyczno-treściową w sposób przedmetodologiczny, winien być odrzucony z powodu istotnego rozmiłania się z konwencją metanaukową.

Każda deklaracja metodologiczna zawiera w sobie nakaz jej spełnienia. Jeśli decydujemy się na wskazanie hipotez, to z założeń filozofii nauki płyną zobowiązania do ich empirycznej weryfikacji bądź konfirmowalności lub falsyfikacji<sup>34</sup>. Wiąże się to ściśle z żądaniem zawartym w recenzji, aby ocenić stopień „wyrazistości i wypełnienia” celu artykułu. Szczególnie w tym konkretnym momencie uwidacznia się problem uniwersalności politologii jako dyscypliny nauk społecznych. Stanowisko dedukcjonistów oraz indukcjonistów wobec empirycznej rozstrzygalności politologicznych hipotez w konsekwencji prowadzi do podobnego skutku, a oznacza on brak obiektywnych możliwości obalenia bądź potwierdzenia tezy<sup>35</sup>. Autorska deklaracja o spełnieniu jednej z naukowych klauzul wobec przyjętej hipotezy musi być w politologii oceniana nie jako naukowa ekspresja, lecz jako błąd poznawczy. Naiwność empiryczną<sup>36</sup> politologów, odnoszącą się do możliwości wdrożenia profesjonalnych obserwacji i ich skutków, obrazują poniższe słowa Kazimierza Jodkowskiego: „to, jakie informacje uczeni odbiorą, zależy od ich wizji świata, która jest ukonstytuowana przez szeroko rozumiane teorie, to jest przez założenia, przypuszczenia, hipotezy. Zdania obserwacyjne w związku z tym nie zdają sprawy z rzeczywistego wyglądu świata zewnętrznego wobec podmiotu poznającego. Obserwacje wizualne nie są sposobem uzyskiwa-

<sup>34</sup> Por. K. Jodkowski, *Nienaukowy fundament nauki*, [w:] *Granice nauki*, red. Z. Pietrzak, „Lectiones & Acroases Philosophicae” 2013, t. VI, nr 1, s. 76–87.

<sup>35</sup> Por. B.K. Mozer, op.cit., s. 51–52.

<sup>36</sup> Por. D. Sanders, *Behawioryzm*, [w:] *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, Kraków 2006, s. 49–52.

nia bezpośredniego kontaktu z otaczającą nas rzeczywistością. [...] Zdają one sprawę z wyglądu czegoś, co jest wytworem mózgu, czyli hipotetycznego, a nie realnego, obrazu otaczającej nas rzeczywistości. Mózg tę hipotezę tworzy na podstawie otrzymywanych ze zmysłów bodźców, ale nie tylko z nich”<sup>37</sup>. W tym ujęciu spór pomiędzy zwolennikami podejścia dedukcyjno-hipotetycznego a idiograficzno-indukcyjnego dla samej metateorii politologii nie ma większego znaczenia. Możemy bowiem spotkać zwolenników twardych kognitywnych linii demarkacyjnych, ale również stanowiska postulujące podejście syntetyczne. Kompromis poznawczy politologów odnosi się bowiem przede wszystkim do tego, czego politologia nie rozstrzyga, a nie tego, co wyjaśnia. Uteoretyzowanie obserwacji jest w zasadzie dość powszechną praktyką w naukach politycznych. Obserwujemy zjawisko poprzez nadawane samemu oglądowi przyczyny jego powstania<sup>38</sup>. Jego zrozumienie podobnie jak zaobserwowanie sprowadzić można do ich uwikłania w teorie przez nas poznane oraz preferowane. Dzieje się tak w myśl twierdzenia o niemożliwości rozstrzygnięcia problemu na bazie samej obserwacji.

Dodatkowo rejestrujemy włączanie do asortymentu badawczego politologów pojęć, zdających relację z powierzchownej obserwacji, przy czym nadaje się im formę płytkich, zapożyczonych z narracji publicystycznej, metafor w rodzaju *lemingów*, *postpolityki* czy *tabloidyacji*. Zarzuty nie dotyczą jednak samego użycia metafor, co oczywiście jest jak najbardziej dopuszczalne i czynienie oskarżenia z ich stosowania byłoby reglamentowaniem dyskursu. Chodzi jedynie o ich wąskie ujęcia, które kompresują często nowo obserwowane zjawisko do postaci pojedynczej cechy. Problemem nie jest więc pozanaukowe miejsce powstania terminu, tylko jego nienaukowa kreacja. Obiektywny trud zaczyna stanowić recenzyjna konieczność odseparowania aktu nadającego i wikłającego znaczenie pojęcia od jego naukowej analizy. Wydanie takiego werdyktu zwykle bywa odrzucane przez aproksymatyczną redukcję pod hasłem: „wszystko jest polityką”. Budzi uzasadnioną wątpliwość to, czy ów wybór zagadnienia z *istotnego* nie przemienia się w *popularne*. Czy wobec tego autor artykułu nie stawia się w roli głównego czytelnika, zakładając, że dany temat na pewno się „sprzeda”, a gratyfikacją będą cytowania? „Metafory i opowieści (niestety) oddziałują na nas znaczenie silniej niż idee; a przy tym są łatwiejsze do zapamiętania i przyjemniej

<sup>37</sup> K. Jodkowski, op.cit., s. 89–90.

<sup>38</sup> A. Grobler, op.cit., s. 70–71.

się je czyta”<sup>39</sup>. Stąd roszczenie wobec spójności tytułu i treści musi uwzględniać specyficzną dla niejednorodnych uczestników dyskursu politycznego skłonność do absolutyzowania spostrzeżeń, która na poziomie naukowym zastępuje utereotyżowanie obserwacji.

Holistyczna inżynieria metodologiczna, mająca zdyscyplinować całe środowisko politologów, jest *par excellence* przeciwnie skuteczna. Same odwołanie się do metod to skutek wzajemnego sprzężenia osobistej deklaracji oraz zewnętrznego postulatu współczesnych naukowych narracji. O ile wiemy, że pełny obiad składa się z dwóch dań i deseru, to trudno zakładać, że mechaniczne odwzorowanie schematu wnioskowania w dowolnym badaniu niezawodnie prowadzi nas do wypełnienia klauzuli naukowości i stwierdzenia prawdy poprzez egzemplifikację dedykowanych założeń. Tylko pogłębiona świadomość metodologiczna, wyrażająca się zrozumieniem samych procesów poznawczych, niekoniecznie pojmowanych w sposób absolutystyczny, pozwala skonstruować cel artykułu, którego osiągnięcie ma walory aplikacyjne. Ocena celowości artykułu uzależniona jest od właściwego rozpoznania metanaukowych orientacji podmiotu recenzowanego oraz recenzującego<sup>40</sup>. W praktyce nie muszą być one tożsame.

Krytyka logicznego układu artykułu polega na weryfikacji jego struktury, a ta z kolei wiąże się z zoptymalizowanym modelem prowadzenia narracji, składającym się najczęściej ze słów kluczowych, abstraktu, wstępu (introdukcji), części zasadniczej wykładu oraz podsumowania. Choć brak jest takiego *explicite* wyrażonego nakazu w *Arkuszu*, to jednak można to pośrednio wyprowadzić z pytania: czy autor opisuje metodykę badania oraz przebieg procesu badawczego? Pytanie to dotyczy również samego wyartykułowania założeń metodologicznych. Przyjęty w ten sposób typ jest wynikiem intersubiektywnego namysłu nad przejrzystością nie tylko treści, ale również formy tekstu. Ta ostatnia jest także funkcją aplikacji i popularyzacji oraz komunikowania badań. W tym wypadku ewentualne zarzuty nie tyle mają deprecjonować zwyczaje autora, ile zewnętrznie umożliwiać mu prawo do obiektywizującej oceny oraz zaspokojenia osobistych celów naukowych, co często ma prymarne znaczenie. Natomiast wymóg *wynikania wniosków z treści* sprowadzić można do dwóch założeń. Po pierwsze w konwencjonalnym ujęciu wniosków jako zestawu sądów o zjawisku daje się dość swobodnie wykazać istnienie takiego związku. Po drugie wnioski

<sup>39</sup> N.N. Taleb, *Czarny Łabędź: o skutkach nieprzewidywalnych wydarzeń*, Warszawa 2014, s. 30.

<sup>40</sup> Por. J. Nocoń, *Przedmiot badań politologicznych jako polifoniczna interpretacja polityki*, [w:] *Metafory polityki...*, op.cit., s. 58–60.

widziany jako efekt wyboru schematu poznawczego: wyjaśniania bądź rozumienia (opcjonalnie deklarowanej ich syntezy) musi na poziomie treści z tym założeniem korespondować, a nie rozmijać się w stopniu znacznym.

## PODSUMOWANIE

Intencją tego artykułu nie było skomplikowanie tego, co jawi nam się jako stosunkowo proste. Podstawowym zamierzeniem było przyjrzenie się obiektywnej potrzebie recenzowania tekstu mającego naukowe aspiracje poprzez obowiązującą kwalifikację metateoretyczną. Wspomniany na początku *rozmyty przedmiot badania politologii*, mimo zwielokrotnionych możliwości badawczych, nie powinien przesłaniać nam konieczności regresu do założeń metanaukowych, które choć nie mają charakteru praw obiektywnych, to jednak warunkują ogólnie, lecz nie uniwersalnie ocenę współczesnego dorobku dyscypliny. Naukowy determinizm wskazuje na nasze ograniczenia poznawcze i właśnie to należy uznać za największe osiągnięcie empirystów. Jeśli w świecie badań politologów nie istnieją doskonałe założenia teoretyczne, można przez analogię podobny status przypisywać metateorii. Jednak trzeba pamiętać, że nie ma między innymi następstwa ani racji logicznej<sup>41</sup>. Co więcej, duża część terminologii stosowanej przez politologów używana jest przenośnie na poziomie postulowanej teorii oraz raczej adekwatnie w refleksji metateoretycznej.

Uwzględniając całościową konstrukcję arkusza recenzji „Athenaeum”, należy wskazać także na dwa paragrafy opisowe: *ogólna ocena tekstu z uzasadnieniem* oraz *sugerowane poprawki*. Poprzez przyjęte parametry metateoretyczne część tę obok argumentacji ewaluacyjnej można potraktować jako opis stanowiska kognitywnego recenzenta. Zarazem ogólne zasady recenzowania dają sposobność do narzucenia własnych preferencji epistemologicznych. Jeśli to wszystko zostanie uwzględnione przez autora, to obok intersubiektywnego dążenia do prawdy<sup>42</sup> istnieje prawdopodobieństwo, niezależnie od jego potencjalności, doktrynalnego traktowania samego naukowego poznania. W ten sposób dominujące znacze-

<sup>41</sup> J. Woleński, *Spór o status metodologiczny nauki o polityce*, [w:] *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opałek, Warszawa 1975, s. 44.

<sup>42</sup> *Nauka a świat wartości. Rozmowa z Grzegorzem Białkowskim*, [w:] W. Osiatyński, *Zrozumieć świat. Rozmowy z uczonymi 25 lat później*, Warszawa 2009, s. 72.

nie może zyskać preferowany sposób wnioskowania, co do pewnego stopnia mogłoby redukować postęp naukowy w dyscyplinie.

Osobliwie polskim przypadkiem, wynikającym prawdopodobnie z interpretacji koncepcji „Polskiego Wskaźnika Wpływu”, opisywanej przez profesora Jerzego Wilkina<sup>43</sup>, jest jakaś nieuzasadniona niechęć do kwantyfikacji dorobku naukowego polskojęzycznych autorów. Wymagałaby ona pogłębionych studiów socjologicznych oraz psychologicznych, które ułatwiałyby zrozumienie wyrażanych w recenzjach ocen podważających naukową wartość myślenia pozaanglojęzycznego.

---

<sup>43</sup> J. Wilkin, op.cit.



## CZY UCZYMY O TYM, W JAKI SPOSÓB BADAMY?

*Paweł Ścigaj\**

DO WE TEATCH WHAT WE DO IN RESEARCH?

— ABSTRACT —

This paper is based on an assumption that any scientific discipline should be characterized by compatibility between the methods and techniques that are taught and the methods and techniques that are actually used in scientific research. This concerns political science as well. Content analysis of selected syllabi of methodological courses and 280 papers published in 8 polish political science journals shows that there are important differences between teaching about methods and techniques and using them in practice. According to the results, political scientists teach about questionnaires, observations, experiments, surveys, and other methods and techniques specific to social science, but they rarely use them. Only 12,1% of the articles mentioned what methods and techniques are used and those listed above were very seldom pointed out. Among the articles in which methods and techniques used were not mentioned the most popular method was the one that can be called “critique of written sources” and methods like historical, institutional, and comparative. It seems to be very important that those methods were rarely present in the analyzed syllabi. In sum, it might be said that we do not teach what we do in research. This answer for the title question should be reconsidered as a starting point for possible changes in teaching methodology and also in publishing policy in political science journals.

— KEYWORDS —

methodology of political science, methods and techniques, methodological courses and teaching

---

\* Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych.

## WPROWADZENIE

Prezentowane w tym artykule zagadnienia są inspirowane badaniami Andrew Bennetta, Aharona Bartha oraz Kennetha R. Rutherforda, którzy poddali analizie 2207 artykułów publikowanych na przestrzeni blisko 30 lat w 10 politologicznych czasopismach naukowych oraz 30 programów kursów metodologicznych oferowanych przez wybrane jednostki kształcące w zakresie nauki o polityce<sup>1</sup>. Badania te przyniosły kilka interesujących informacji, z których trzy wydają się szczególnie ciekawe: po pierwsze, w publikacjach naukowych wcale nie widać znaczącej przewagi metod opartych na modelowaniu formalnym; po drugie, relatywnie małemu zainteresowaniu metodami jakościowymi na poziomie nauczania towarzyszy spore ich wykorzystanie w badaniach; po trzecie, pomimo znacznej liczby studiów z użyciem metod jakościowych ich wykorzystanie w ostatnich latach się zmniejsza<sup>2</sup>.

W związku z powyższymi wnioskami nie dziwi myśl, że podobna analiza polskich periodyków oraz sylabusów kursów metodologicznych mogłaby być również interesująca i wartościowa. Pytanie, *czy w Polsce uczymy o tym, w jaki sposób badamy*, nasuwa się tu niemal natychmiast. Jest to tym bardziej ciekawe, że przecież problem „politologicznej metody” jest jednym z żywiej dyskutowanych w ostatnich dziesięcioleciach. Więcej jeszcze, poszukiwanie specyficznej dla politologii metody, która przesądzałaby o politologicznym charakterze badań i pozwalała jednoznacznie wskazać granice dyscypliny, jest niezmiernie ważnym elementem trwającej od wielu lat debaty nad tożsamością politologii w Polsce. Dyskusji nierozstrzygniętej, by nie powiedzieć – nierozstrzygalnej. Funkcjonują w niej dwa główne obozy: zwolenników autonomiczności metodologicznej dyscypliny<sup>3</sup> oraz stronników metodologii pluralistycznej<sup>4</sup>. I choć wielu współczesnych politologów skłania

---

<sup>1</sup> Do grupy analizowanych periodyków Autorzy włączyli: „American Journal of Political Science”, „American Political Science Review”, „Comparative Political Studies”, „Comparative Politics”, „International Organization”, „International Studies Quarterly”, „Journal of Conflict Resolution”, „Journal of Politics”, „Political Science Quarterly”, „World Politics”; A. Bennett, A. Barth, K.R. Rutherford, *Do we preach what we practice? A survey of methods in political science journals and curricula*, „PS: Political Science & Politics” 2003, Vol. 36, No. 3, s. 374.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 373.

<sup>3</sup> Zob. np. A. Chodubski, *O kształtowaniu się metody politologicznej*, [w:] *Podjęcia badawcze i metodologie w nauce o polityce*, red. B. Krauz-Mozer, P. Ścigaj, Kraków 2013, s. 443–444; A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004, s. 116–117; W. Jakubowski, P. Załęski, Ł. Zamęcki, *Nauki o polityce. Zarys koncepcji dyscypliny*, Biśkek–Pułtusk 2013, s. 34–35.

<sup>4</sup> Zob. np. Z. Blok, *Teoria polityki. Studia*, Poznań 1998; M. Karwat, *Syndromatyczny charakter*



się raczej ku drugiemu ze stanowisk, to końca tej debaty ogłosić nie można. Wynika to wszakże z innych problemów, odnoszących się zarówno do refleksji politologicznej<sup>5</sup>, jak i metodologii nauki w ogóle<sup>6</sup>. Nie ma to jednak większego znaczenia dla dalszych rozważań.

Przyjmuję w tym miejscu, że metoda naukowa, a także zastosowanie poszczególnych metod i technik badawczych<sup>7</sup> zwiększają prawdopodobieństwo sukcesu poznawczego (choć go nie zapewniają!), a więc opisanie, wyjaśnienie lub

---

przedmiotu nauki i polityce, [w:] *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Mirska, Warszawa 2009; T. Klementewicz, *Rozumienie polityki. Zarys metodologii nauki o polityce*, Warszawa 2010, s. 57–64; B. Krauz-Mozer, *Teorie polityki: założenia metodologiczne*, Warszawa 2005; F. Pierzchalski, *Polityka jako rozmyty przedmiot badań*, [w:] *Metafory polityki* 4, red. B. Kaczmarek, Warszawa 2013; R. Rosicki, W. Szewczak, *O przedmiocie badań politologii. Czy możliwa jest ogólna teoria polityki?*, „Studia Polityczne” 2012, nr 29.

<sup>5</sup> Idzie tu o liczne kłopoty związane z właściwościami przedmiotu badania politologii oraz założeniami ontologicznymi i epistemologicznymi, które skutkują wieloma podziałami wewnątrz dyscypliny; zob. np. G.A. Almond, *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*, Londyn 1990, s. 13–16; B. Grofman, *Seven Durable Axes of Cleavage in Political Science*, [w:] *Contemporary Empirical Political Theory*, red. K.R. Monroe, Berkeley–Los Angeles 1997, s. 74–79; R.A. Dahl, *Complexity, change and contingency*, [w:] *Problems and Methods in the Study of Politics*, red. I. Shapiro, R.M. Smith, T.E. Masoud, Cambridge 2004, s. 377–381; B. Krauz-Mozer, *Wzorce „naukowości” politologii*, „Studia Nauk Politycznych” 2004, vol. 1, nr 1, s. 25–38.

<sup>6</sup> Trzeba pamiętać, że na polu metodologii nauki dalej toczą się spory, i to poczynając od poziomu najogólniejszego, a więc od pytania o kryteria i funkcje metody naukowej w ogóle aż po techniki badawcze. Szczególnie istotne okazały się dziewiętnastowieczne nadzieje na określenie metody naukowej będącej jednocześnie właściwym kryterium demarkacji nauki i nie-nauki. Larry Laudan słusznie powiada, że to oczekiwanie – zwłaszcza w obliczu niedających się dowieść i uzasadnić założeń na temat jedności nauki oraz licznych sporów co do tego, jak owa metoda miałaby zostać zdefiniowana – okazało się płonne. Jak się zdaje, nie należy jednak z naukowej wiedzy rezygnować, bo ma ona sukcesy większe aniżeli w przypadku innych rodzajów ludzkiej wiedzy – szczególnie naukowców; L. Laudan, *Zgon problemu demarkacji*, [w:] *Z badań nad prawdą, nauką i poznaniem*, red. Z. Muszyński, Lublin 1998, s. 67–69.

<sup>7</sup> Mówiąc o „metodzie naukowej”, mam na myśli za Stefanem Nowakiem „pewien określony sposób postępowania zmierzającego świadomie do realizacji pewnego celu czy pewnej kategorii celów poznawanych w nauce”; S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2007, s. 19.

Używając pojęcia metod badawczych (często w zapisie skróconym, jako „metoda” w określeniu „metody i techniki badawcze”), będę także posługiwał się definicją Nowaka, zgodnie z którą to „przede wszystkim typowe i powtarzalne sposoby zbierania, opracowywania, analizy i interpretacji danych empirycznych, służące do uzyskiwania maksymalnie (lub optymalnie [...]) uzasadnionych odpowiedzi na stawiane w nich pytania”; ibidem, s. 22. Pojęcie „technik badawczych” jest dla mnie pojęciem węższym od „metod badawczych” i odnosi się do zespołu szczegółowych czynności związanych z przeprowadzaniem badań; J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2005, s. 82.

zrozumienia (nawet ułomnego) jakiegoś zjawiska, bardziej aniżeli wykorzystanie jakichkolwiek metod dostępnych na gruncie innych form wiedzy ludzkiej. Dzieje się tak za sprawą przestrzegania pewnych wymogów stawianych badaniom naukowym, a w szczególności: systematyczności, precyzyjności i posługiwania się komunikatywnym językiem, sprawdzalności i kontrolowalności procedury badawczej oraz możliwości powtórzenia badań<sup>8</sup>. To one, a szczególnie ostatnia, dają możliwość ugruntowania teorii w świadectwach empirycznych – nie dając pewności, czynią ją jednak bardziej prawdopodobną.

Oczywiście w tym miejscu pojawia się naturalne pytanie, co z metodami nieempirycznymi, które w obszarze nauki występują i są szczególnie ważne dla politologii. Sądzę, że także one powinny spełniać powyższe wymogi, wyjąwszy warunek ugruntowania w świadectwach empirycznych. Powinny być systematyczne, komunikowalne i kontrolowalne w tym sensie, żeby można było odtworzyć wywód autora na podstawie tych samych danych/przesłanek. Nie zawężam więc, wbrew pozorom, pojęcia metod badawczych wyłącznie do badań empirycznych, przyjmując za Józefem M. Bocheńskim, że nauka jest pełna rozmaitych metod, w tym: fenomenologicznych, semiotycznych, aksjologicznych oraz redukcyjnych<sup>9</sup>. Nie ma potrzeby wszystkich w tym miejscu przywoływać, dość powiedzieć, że podział ten daje nam obraz złożoności metod badawczych.

Uważam, podobnie jak wielu badaczy, że podnoszenie świadomości metodologicznej oraz upowszechnianie wiedzy na temat założeń, celów oraz rezultatów stosowanych metod badawczych są potrzebne. Za ważne uznaję także to, by w tekstach naukowych obecna była deklaracja dotycząca wykorzystanych metod i technik badawczych. Ułatwia to bowiem sprawdzenie oraz ewentualne powtórzenie badań, a przez to przyczynia się do zwiększenia kontroli uzyskiwanych wyników. Nie jest to wszakże warunek niezbędny i konieczny. Warto wspomnieć, że wielu uznanych i cenionych badaczy nie tylko nie umieszcza informacji na

---

<sup>8</sup> Na jeden lub większą liczbę tych wymogów, nie zawsze stosując takie właśnie kategorie, zwracają uwagę m.in. E. Agazzi, *Dobro, zło i nauka. Etyczny wymiar działalności naukowo-technicznej*, Warszawa 1997, s. 11–20; J. Buttolph Johnson, H.T. Reynolds, J.D. Mycoff, *Metody badawcze w naukach politycznych*, Warszawa 2010, s. 15–17 oraz 58–59; C. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze w naukach społecznych*, Poznań 2001, s. 28–32; C. Hempel, *Filozofia nauk przyrodniczych*, Warszawa 2001, passim; A.C. Isaak, *Scope and methods of political science. An introduction to the methodology of political inquiry*, Homewood 1975, s. 26–27; B. Krauz-Mozer, *Metodologiczne problemy wyjaśniania w nauce o polityce*, Kraków 1992, passim; B. Krauz-Mozer, W. Szostak, *Teoria polityki. Podstawy metodologiczne politologii empirycznej*, Kraków 1993, passim; R. Mayntz, K. Holm, P. Hübner, *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, Warszawa 1985, s. 11–30; S. Nowak, op.cit., s. 19–22.

<sup>9</sup> J.M. Bocheński, *Współczesne metody myślenia*, Poznań 1992, passim.

temat stosowanych metod, ale wręcz uznaje niekiedy pogłębioną koncentrację na procedurach za przesadną i bez większego znaczenia dla sukcesu badawczego<sup>10</sup>. Innymi słowy, sytuacja, w której brakuje informacji o zastosowanych metodach, jest dość częsta i nie musi w żadnym przypadku przekładać się na niższą wartość poznawczą wyników badań ani być oznaką metodologicznych błędów i uchybień. Informacja taka wydaje się wszakże przydatna z perspektywy kontroli procesu badawczego.

## CELE I HIPOTEZY BADAWCZE

Celem tego artykułu jest próba odpowiedzi na tytułowe pytanie: *czy uczymy o tym, w jaki sposób badamy?* Spróbuję przedstawić zawartość wybranych sylabusów kursów metodologicznych prowadzonych w niektórych ośrodkach kształcenia politologicznego w Polsce oraz metody i techniki badawcze zastosowane przez Autorów artykułów opublikowanych w ośmiu politologicznych czasopismach naukowych w roku 2013.

Stawiam w tym miejscu ogólną hipotezę, że metody i techniki badawcze obecne w treści sylabusów są również najczęściej stosowanymi metodami i technikami w badaniach naukowych. Hipoteza ta wynika z założenia że politologia, podobnie jak inne dyscypliny nauk społecznych, zawiera pewien zbiór metod i technik, które są w niej wykorzystywane, i to bez względu na to, czy są to metody empiryczne czy nieempiryczne. Jak pamiętamy, niektórzy twierdzą, że może istnieć metoda (metody) unikatowa, inni kładą nacisk na wspólność z metodami innych nauk społecznych i humanistycznych. Ten spór nie ma tu jednak znaczenia. Ważne jest to, że jeśli taki zbiór charakterystycznych metod i technik istnieje, to powinien być nauczany. Trudno bowiem mówić o właściwej edukacji w zakresie dyscypliny bez przedstawienia jej metodologicznych podstaw. Krótko mówiąc, metodologiczna specyfika powinna ujawniać się zarówno na poziomie dydaktycznym, jak i badawczym i powinien być to obraz wewnętrznie spójny, a przynajmniej do pewnego stopnia zbieżny.

---

<sup>10</sup> Jak powiada Marek Bankowicz, takie stanowisko odnaleźć można w pracach Samuela P. Huntingtona, Juana J. Linza czy Guillermo O'Donnella; M. Bankowicz, *Metodologia politologii według Sartoriego*, referat wygłoszony w dniu 3 października 2014 roku na seminarium „Odmiany nauki o polityce” w Krakowie [maszynopis niepublikowany], s. 7.

## PROCEDURA BADAWCZA

Przeprowadzone badania były dwuetapowe: w pierwszej części analizowano treści wybranych sylabusów przedmiotów kształcenia metodologicznego, w drugiej podjęto badania nad zawartością wybranych politologicznych periodyków naukowych. Co za tym idzie, uznano, że treści sylabusów są wskaźnikiem tego, co jest nauczane, zaś deklarowane metody i techniki – tego, co jest stosowane. Założenia te są problematyczne i kontrowersyjne, z czego zdaję sobie sprawę, jednak zostały one przyjęte w tym artykule.

W obydwu etapach stosowaną metodą badawczą była analiza treści<sup>11</sup>. Stworzone arkusze kodowe zawierały zarówno zmienne dwuwartościowe, dla których warianty zostały określone *a priori*, jak i zmienne wielowartościowe, których lista została ostatecznie zamknięta po wstępnej fazie kodowania<sup>12</sup>.

W przypadku sylabusów dobór próby miał charakter okolicznościowy i przebiegał w następujący sposób: na podstawie badań w ramach projektu *Kim jesteś politologu?*, realizowanych przez zespół pod kierownictwem Barbary Krauz-Mozer, określono listę 74 szkół wyższych, które w roku akademickim 2008/09 wykazywały studentów na kierunku politologia<sup>13</sup>. Następnie ustalono, czy sylabusy do przedmiotów metodologicznych są dostępne na stronach internetowych i czy uczelnie z listy prowadzą jeszcze kierunek studiów. W przypadku

<sup>11</sup> Na temat analizy treści zob. np. B. Berelson, *Content Analysis in Communication Research*, Glencoe 1952; M. Lisowska-Magdziarz, *Analiza tekstu w dyskursie medialnym: przewodnik dla studentów*, Kraków 2006; S. Pamuła, *Metoda analizy zawartości prasy i jej zastosowanie w wybranych periodykach*, Częstochowa 1996; W. Pisarek, *Analiza zawartości prasy*, Kraków 1983; idem, *Polskie słowa sztandarowe i ich publiczność*, Kraków 2002.

<sup>12</sup> W przypadku kodowania sylabusów zmienne dwuwartościowe odnosiły się do obecności lub nieobecności treści na temat: (a) założeń i podstaw badań naukowych, (b) elementów i przebiegu procesu badawczego, (c) podziału oraz sposobów postępowania ze źródłami, (d) sposobów analizy i interpretacji danych, (e) przygotowania raportów lub innych prac pisemnych, (f) inne. Zmienna „metody i techniki badawcze” przyjmowała wiele wartości w zależności od tego, jaka metoda lub technika była w sylabusie wymieniona. Podobnie było ze zmienną „literatura”. Wartości zmiennych zostały określone po wstępnym kodowaniu na podstawie zawartości sylabusów.

Gdy idzie o kodowanie treści artykułów naukowych, procedura była zbliżona. Do zmiennych dwuwartościowych zaliczono takie jak: (a) treść odnosząca się do problematyki polskiej, (b) wykorzystanie danych liczbowych, (c) wykorzystanie zaawansowanych technik statystycznych. Do zmiennych wielowartościowych zaliczono: (a) pole badawcze artykułu, rozumiane jako obszar tematyczny nauki o polityce, w który artykuł się wpisuje, (b) metody i techniki badawcze. Także i w tym przypadku wartości zmiennych wielowartościowych zostały określone po wstępnym kodowaniu.

<sup>13</sup> Więcej na ten temat zob. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, P. Ścigaj, *Kim jesteś politologu? Historia i stan dyscypliny w Polsce*, t. 1, Kraków 2011, s. 172.

braku sylabusu na stronie internetowej wysyłano zapytanie drogą elektroniczną o możliwość jego udostępnienia. Ostatecznie próba liczyła 24 sylabusy, w tym 15 dla przedmiotów metodologicznych prowadzonych na studiach II stopnia (w tym 13 w uczelniach publicznych) oraz 9 prowadzonych na studiach I stopnia (wszystkie w uczelniach publicznych)<sup>14</sup>.

Inaczej nieco przedstawia się dobór próby w analizie artykułów. Zastosowałem w tym przypadku dobór celowy, wybierając osiem periodyków zaliczanych powszechnie do czasopism politologicznych. W analizie wzięto pod uwagę wyłącznie rok 2013, co jest wyborem arbitralnym. Nie analizowano żadnych autorskich publikacji książkowych ani rozdziałów w pracach zbiorowych. Łączna liczba analizowanych artykułów wynosiła 280. Strukturę próby artykułów prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Struktura próby analizowanych artykułów z periodyków politologicznych w roku 2013

	Skrót	Punkty MNiSW	N numerów	N artykułów	W tym w języku angielskim	
					N	%
Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne	A.PSP	7	4	46	11	23,91%
Polish Political Science Review	PPSR	0	1	7	7	100,00%
Politeja	P	8	4	101	22	21,78%
Przegląd Politologiczny	PP	6	4	59	15	25,42%
Studia Humanistyczno-Społeczne	SH-S	3	1	11	0	0,00%
Studia Politologiczne	SPg	8	4	25	2	8,00%
Studia Polityczne	SP	7	2	24	1	4,17%
Teka Komisji Politologii i Stosun- ków Międzynarodowych O.L. PAN	Teka	4	1	7	3	42,86%
Ogółem			21	280	61	21,79%

Z analizy wyłączono teksty w językach innych aniżeli polski i angielski oraz recenzje.

**Źródło:** opracowanie własne.

<sup>14</sup> Na marginesie można dodać, że opisywana procedura ujawniła dramatyczny spadek liczby uczelni prowadzących kierunek studiów „politologia”. Blisko 30 uczelni wyższych, w zasadzie wyłącznie niepublicznych, nie prowadziło w roku akademickim 2013/14 ani kierunku studiów, ani rekrutacji na politologię.

Nie można w tym miejscu nie wspomnieć o ograniczeniach procedur doboru próby – wyraźnie bowiem zawężają one zasięg i siłę wysuwanych wniosków. Zastosowanie doboru okolicznościowego oraz celowego utrudnia, a nawet uniemożliwia uogólnianie wyników poza zebrany materiał badawczy. Jest to szeroko dyskutowany i powszechnie wskazywany problem<sup>15</sup>. Wypada więc podkreślić, że prezentowane w tym artykule wyniki odnoszą się tylko i wyłącznie do przeanalizowanych sylabusów oraz artykułów. Nie wolno na ich podstawie twierdzić nic na temat kształcenia metodologicznego oraz dyskursu politologicznego w ogóle. Zawsze więc, gdy będę formułował zdania ogólne, należy pamiętać, że ich zasięg wyznaczają ograniczenia doboru próby.

Czy to oznacza, że prezentowane w tym artykule analizy i wnioski są bezwarściwowe? Mam głębokie przekonanie, że tak nie jest. Nawet biorąc pod uwagę zawężony obszar analizy oraz ograniczony charakter potencjalnych wniosków, mogą one być ważnym źródłem informacji na temat metodologicznej charakterystyki nauki o polityce. Mogą stać się jednym z elementów skłaniających do refleksji nad kształceniem w zakresie metodologii oraz wykorzystywaniem określonych metod i technik w badaniach politologicznych. Jest to więc raport niekompletny, poniekąd wybrakowany, punktowo pokazujący pewne zagadnienia i problemy, co nie oznacza, że jest całkowicie pozbawiony wartości poznawczej. Mam nadzieję, że przedstawione w tym miejscu rozważania przyczynią się choć w małym stopniu do powiększenia naszej świadomości na temat metodologicznej kondycji nauki o polityce.

## O CZYM UCZYMY?

Wypada rozpocząć od przypomnienia, że zgodnie rozporządzeniem MNiSW z 2007 roku wprowadzono w Polsce standardy kształcenia dla poszczególnych kierunków, w tym dla politologii, określając podstawowe treści dla przedmiotów z grupy przedmiotów kierunkowych oraz podstawowych<sup>16</sup>. Kurs metodologia

---

<sup>15</sup> Na ten temat zob. np. G. Babiński, *Metodologia a rzeczywistość społeczna. Dylematy badań etnicznych*, Kraków 2004, s. 176; J. Buttolph Johnson, H.T. Reynolds, J.D. Mycoff, op.cit., s. 244–245; M. Szreder, *Metody i techniki sondażowych badań opinii*, Warszawa 2004, s. 48–53.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 lipca 2007 roku w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki, „Dziennik Ustaw” 2007, nr 164, poz. 1166.

badan politologicznych został zaliczony do grupy kierunków podstawowych na studiach II stopnia, zaś jego treści kształcenia obejmowały: „Treści kształcenia: Pojęcie, właściwości i funkcje nauki. Status metodologiczny politologii. Przedmiot badań politologicznych. Funkcje nauki o polityce. Teoria wiedzy źródłowej i pozaźródłowej. Źródła w badaniach politologicznych. Zasady i metody interpretacji źródeł. Modele badań politologicznych – humanistyczny, behawioralny, strukturalny, historyczny, integralny. Metody badawcze w politologii – systemowa, decyzyjna, neoinstytucjonalna, porównawcza, symulacyjna, statystyczna, wnioskowania z milczenia źródeł. Zasady formułowania i realizowania problemów badawczych. Efekty kształcenia – umiejętności i kompetencje: prowadzenia badań politologicznych; korzystania z modeli i metod badawczych; kształtowania i rozwijania własnego warsztatu badawczego”<sup>17</sup>.

Dwie kwestie wymagają podkreślenia. Po pierwsze, dla studiów I stopnia nie wskazano, ani w grupie przedmiotów podstawowych, ani w grupie przedmiotów kierunkowych, na konieczność kształcenia w zakresie metodologii, pozostawiając to do decyzji jednostek, które mogły wprowadzić takie kursy w ramach puli przedmiotów fakultatywnych. Po drugie, treści kształcenia dla przedmiotu metodologia badań politologicznych określono dość ogólnie, kładąc nacisk na założenia badań naukowych, status politologii jako nauki oraz przegląd podejść badawczych. Co prawda wskazano na ogólne metody badawcze w politologii, wymieniając metody: systemową, decyzyjną, neoinstytucjonalną, porównawczą, symulacyjną, statystyczną oraz wnioskowania z milczenia źródeł, jednak nie doprecyzowano, jakie metody i techniki szczegółowe mogą w nich występować. Nie powinno to wszakże dziwić. Takie treści są zgodne z zawartością popularnych podręczników metodologicznych w polskiej politologii oraz wydają się należycie oddawać stanowisko politologów w zakresie tożsamości metodologicznej<sup>18</sup>.

Wspominam o tym dlatego, że treść owego rozporządzenia wydaje się widoczna w analizowanych sylabusach, i to zarówno dla kursów realizowanych na studiach I stopnia, jak i przedmiotów oferowanych na studiach II stopnia. Pozostają one pod większym wpływem regulacji z roku 2007, aniżeli późniejszych reform wprowadzających Krajowe Ramy Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego<sup>19</sup>. Te ostatnie, znoszące listę kursów podstawowych i kierunkowych,

<sup>17</sup> Ibidem: załącznik nr 81. *Standardy kształcenia dla kierunku studiów: politologia*.

<sup>18</sup> Zob. np. A. Chodubski, op.cit., s. 114–132; W. Jakubowski, P. Załęski, Ł. Zamecki, op.cit., s. 190–203.

<sup>19</sup> *Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2011 r. w sprawie Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego*, „Dziennik Ustaw” 2011, nr 253, poz. 1520.

przesuwając na jednostki kształcenia prawo ustalania programów kształcenia, nie wywarły większego wpływu na przedmioty metodologiczne. Pozostały one niemal bez wyjątku obowiązkowymi kursami na studiach II stopnia, pojawiając się w programach studiów I stopnia w zróżnicowanej formie – głównie jako kursy fakultatywne, choć kilka ośrodków wprowadziło je jako obowiązkowe, o czym trzeba wspomnieć.

Przechodząc do analizy wybranych sylabusów, należy wskazać, że zgodnie „z duchem” standardów kształcenia z 2007 roku treści przedmiotów obecnych w programach studiów II stopnia w większym stopniu poświęcone są zagadnieniom ogólniejszym, takim jak „założenia badań naukowych” oraz „proces badawczy” (93,33% oraz 73,33% analizowanych sylabusów zawiera takie treści), podczas gdy na studiach I stopnia więcej mówi się o metodach i technikach badawczych (88,89% sylabusów zawiera takie treści), choć często nie są one wymienione, zaś autorzy sylabusów pozostają przy ogólnym stwierdzeniu, że studenci otrzymują wiedzę z zakresu metod i technik badawczych<sup>20</sup>. Dzieje się tak w co drugim sylabusie na studiach I stopnia oraz w co piątym na studiach II stopnia (dane szczegółowe prezentuje tabela 2).

---

<sup>20</sup> Trzeba tu przedstawić zasady kodowania treści sylabusów. Poszczególne kategorie, przedstawione w tabeli 2, składają się bowiem ze zróżnicowanych elementów występujących w sylabusach. I tak do kategorii (1) „założenia badań naukowych” zaliczono określenia odnoszące się do założeń leżących u podstaw nauki, podziału i typologii nauk, miejsca wiedzy naukowej pośród innych form ludzkiej wiedzy, podobieństw i różnic między politologią a innymi dyscyplinami nauk społecznych i humanistycznych, przeglądu paradygmatów i podejść badawczych, charakterystyki i funkcji teorii naukowej. Na kategorię (2) „proces badawczy” składają się takie treści, jak: etapy procesu badawczego, ograniczenia badań naukowych, formułowanie problemu badawczego, konceptualizacja, operacjonalizacja, hipotezy, wybór narzędzi badawczych, dobór próby, przeprowadzanie badań naukowych, zbieranie danych. Do kategorii (3) „metody i techniki badawcze” wliczono wszystkie określenia zawierające słowoformy zawierające określenia „metoda”, „technika” oraz nazwy własne poszczególnych metod i technik, np.: eksperyment, badania sondażowe, metoda instytucjonalna, metoda historyczna, kwestionariusz, obserwacja i wiele innych. Do kategorii (4) „źródła” zaliczono, m.in. takie określenia, jak: kwerenda, bibliografia, dokumenty źródłowe i ich podział, krytyka wewnętrzna i zewnętrzna źródeł, specyfika źródeł w politologii, zasady cytowania źródeł itp. Do kategorii (5) „analiza, interpretacja danych” włączono takie określenia, jak: wybrane rodzaje analizy politologicznej, opracowywanie zgromadzonych materiałów, podstawy analiz statystycznych. (6) Kategoria „raporty, prace pisemne” składa się z określeń typu: struktura i przygotowanie raportu badawczego, przygotowanie pracy, prezentacja wyników badań, rodzaje i charakter prac naukowych, pisanie raportu końcowego itp. Kategoria „inne” zawiera wszystkie określenia niepasujące do poprzednich kategorii.



Tabela 2. Treści wybranych sylabusów przedmiotów metodologicznych

	Studia I stopnia		Studia II stopnia	
	N	%	N	%
Założenia badań naukowych	8	88,89	14	93,33
Proces badawczy	6	66,67	11	73,33
Metody i techniki badawcze, w tym wymienione	8 4	88,89 44,44	10 7	66,67 46,67
Źródła	3	33,33	3	20,00
Analiza, interpretacja danych	3	33,33	6	40,00
Raporty, prace pisemne	2	22,22	5	33,33
Inne	1	11,11	6	40,00

Źródło: opracowanie własne.

Uderzający jest fakt, że właściwie w co trzecim sylabusie realizowanym na studiach II stopnia nie znajdujemy informacji na temat nabywania przez studentów wiedzy i umiejętności na temat metod i technik badawczych! Pozostaje wierzyć, że to jedynie niedopatrzenie w konstrukcji sylabusu jest powodem takiej sytuacji i że jakieś metody i techniki są nauczane. Inaczej byłaby to sytuacja trudna do rozumienia, że na kursie metodologicznym nie kształci się w zakresie metod i technik badawczych.

Ponadto należy zauważyć, że w 40,00% sylabusów mówi się o sposobach prowadzenia analiz oraz interpretacji danych, zaś w co trzecim o zasadach pisanie raportów oraz prac przedstawiających wyniki badań. Jednocześnie w dwóch na pięć sylabusów znajdują się treści „inne”, takie jak historia dyscypliny, zwłaszcza w Polsce oraz rozwój ośrodków politologicznych.

W przypadku studiów I stopnia proporcje te ulegają odwróceniu. Częściej uczy się o metodach i technikach badawczych (88,89%, choć w wielu przypadkach nie wymienia się, o jakie metody i techniki idzie) oraz źródeł w badaniach politologicznych. Pozostałe kategorie pojawiają się rzadziej aniżeli na studiach II stopnia.

Warto zwrócić uwagę, że taki układ treści w analizowanych sylabusach może budzić pewien niepokój, albowiem o ile na studiach I stopnia przedmioty są bardziej ukierunkowane na zdobywanie wiedzy i umiejętności z zakresu metod i technik badawczych, o tyle w mniejszym stopniu kładą one nacisk na podstawy prowadzenia badań naukowych. Pojawia się w tym miejscu pytanie, czy można dobrze użytkować technikę bez wiedzy na temat skomplikowanego charakteru

procesu badawczego w naukach społecznych wraz z jego ograniczeniami i problemami wynikającymi choćby z natury przedmiotu badania, uwarunkowań podmiotu badawczego, relacji podmiot–przedmiot itp. Odpowiedź leży jednak poza granicami tego artykułu.

Szczegółowa analiza wymienianych w sylabusach I stopnia metod i technik badawczych pokazuje, że najczęściej pojawiają się w nich: „kwestionariusz” oraz „obserwacja” (cztery wystąpienia w sylabusach, co daje 44,4%), następnie „analiza treści”, „eksperyment” oraz „sondaż” (33,3%), „badania niereaktywne”, „badania terenowe”, „metoda instytucjonalna”, „metoda porównawcza”, „pomiar”, „socjometria”, „metoda systemowa” oraz „wywiad” wymieniane są w 22,2% sylabusów, a więc występowały ledwie dwa razy, zaś „ankieta”, „badania przekrojowe”, „metoda decyzyjna” oraz „quasi-eksperyment”, w 11,1%. Ponieważ analizie poddano dziewięć sylabusów przedmiotów metodologicznych prowadzonych na studiach I stopnia, oznacza to, że obecność metod i technik z ostatniej grupy zawężona jest tylko do jednego wystąpienia w dziewięciu sylabusach.

Podobne wyniki przynosi analiza sylabusów ze studiów II stopnia. Najczęściej, bo cztery razy, wymieniono w nich „kwestionariusz” oraz „metody jakościowe”, co daje występowanie w 26,7% sylabusów. Trzy razy wzmiankuje się o „ankiecie”, „obserwacji”, „metodzie instytucjonalnej”<sup>21</sup>, „metodzie porównawczej” i „wywiadzie” (20,0%). Dwa razy dydaktycy wspominają w swoich sylabusach, że uczą „eksperymentu”, „metody decyzyjnej”, „metody symulacyjnej”, „metod ilościowych”, „socjometrii”, „sondażu” oraz „technik statystycznych” (13,3%), zaś ledwie raz występowały takie metody i techniki, jak „analiza treści”, „badania terenowe”, „focus”, „metoda behawioralna”, „metoda historyczna”, „metoda systemowa”, „metoda wnioskowania z milczenia źródeł”, „metody mieszane”, „wtórna analiza danych” (6,7%).

Interesującym źródłem informacji na temat kierunku kształcenia na przedmiotach metodologicznych jest także zalecana literatura przedmiotu. Może ona bowiem powiedzieć nam – choć nie wprost – o preferowanych w nauczaniu metodach i technikach badawczych. W analizowanych sylabusach wystąpiło łącznie 105 różnych pozycji bibliograficznych. Listę najczęściej pojawiających się przedstawia tabela 3.

---

<sup>21</sup> Kategorie „metoda instytucjonalna” oraz „metoda neoinstytucjonalna” zostały potraktowane jako „metoda instytucjonalna”.

Tabela 3. Literatura w sylabusach przedmiotów metodologicznych

Lp.	Pozycja bibliograficzna	Studia I stopnia		Studia II stopnia	
		N	%	N	%
1.	Chodubski A., <i>Wstęp do badań politologicznych</i> , Gdańsk 2013.	7	77,78	8	53,33
2.	Nowak S., <i>Metodologia badań społecznych</i> , Warszawa 2007.	3	33,33	8	53,33
3.	<i>Teorie i metody w naukach politycznych</i> , red. G. Stoker, D. Marsh, Kraków 2006.	3	33,33	8	53,33
4.	Babbie E., <i>Badania społeczne w praktyce</i> , Warszawa 2003.	5	55,56	7	46,67
5.	Frankfort-Nachmias D., Nachmias Ch., <i>Metody badawcze w naukach społecznych</i> , Poznań 2001.	3	33,33	6	40,00
6.	Krauz-Mozer B., <i>Teorie polityki. Założenia metodologiczne</i> , Warszawa 2005.	3	33,33	6	40,00
7.	Shively W.P., <i>Sztuka prowadzenia badań politologicznych</i> , Poznań 2001.	2	22,22	6	40,00
8.	Sztumski J., <i>Wstęp do metod i technik badań społecznych</i> , Katowice 2005.	3	33,33	4	26,67
9.	Mayntz R., Holm K., Hubner P., <i>Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej</i> , Warszawa 1985.	2	22,22	3	20,00
10.	Dahl R., Stinebrickner B., <i>Współczesna analiza polityczna</i> , Warszawa 2007.	1	11,11	3	20,00
11.	Przybylski H., <i>Politologia: zarys problematyki</i> , Katowice 2004.	1	11,11	3	20,00
12.	Klementewicz T., <i>Rozumienie polityki, Zarys metodologii nauki o polityce</i> , Warszawa 2011.		0,00	3	20,00
13.	Popper K.R., <i>Logika odkrycia naukowego</i> , Warszawa 2002.		0,00	3	20,00

Źródło: opracowanie własne.

Zwraca uwagę fakt, że w grupie najczęściej wykorzystywanych podręczników są zarówno te, które dotyczą założeń i ogólnej charakterystyki badań naukowych (np. poz. 2, 6, 12, 13 w tabeli 3), zawierają przegląd politologicznych podejść badawczych (np. poz. 3 w tabeli 3), jak i te, które przedstawiają szczegółowo określone metody i/lub techniki badawcze nauk społecznych (np. poz. 4, 5, 7, 8, 9 w tabeli 3) oraz są swego rodzaju kompendium wiedzy o dyscyplinie wraz z uszczegółowieniem właściwych dla niej metod badawczych (np. poz. 1 z tabeli 3). Pokazuje to dużą złożoność poszczególnych kursów oraz ich bogactwo treściowe. Można to uznać za zaletę kształcenia metodologicznego na kierunku

politologia, albowiem absolwenci powinni być nie tylko świadomi istnienia określonych metod i/lub technik badawczych oraz możliwości ich stosowania, ale także dostrzegać problemy ontologiczne i epistemologiczne leżące u podstaw badań naukowych w ogóle. Niestety temu przekonaniu towarzyszyć może sceptycyzm co do możliwości przekazania wiedzy tak trudnej, obszernej i złożonej, zwłaszcza podczas trzydziestogodzinnego kursu, a tyle właśnie godzin najczęściej przeznaczają się na kursy metodologiczne. Tych problemów nie da się jednak w odpowiedni sposób w tym miejscu rozwiązać.

### OBSZAR ZAINTERESOWAŃ BADAWCZYCH

Analizę zawartości wybranych periodyków politologicznych rozpocznę od kwestii pobocznej dla pytania głównego, acz niewątpliwie ważnej i ciekawej, a mianowicie od przedstawienia częstości występowania określonych zagadnień politologicznych. Mówią one bowiem wiele na temat kluczowych tematów polskiej politologii, rysując jej obraz, wskazując problemy charakterystyczne i dla niej właściwe<sup>22</sup>.

Spośród 280 analizowanych artykułów największy odsetek (17,5%) koncentrował się na zagadnieniach z zakresu „myśli politycznej”. Nie powinno to dziwić, zważywszy na fakt, że w roku 2013 ukazało się kilka numerów tematycznych periodyków, które koncentrowały się właśnie na tych zagadnieniach. Z tego właśnie względu problematyka ta występowała najczęściej w piśmie „Politeja” (36,3%). We wszystkich innych czasopismach zagadnienie to pojawiała się rzadziej, poniżej średniej dla zbioru wszystkich artykułów.

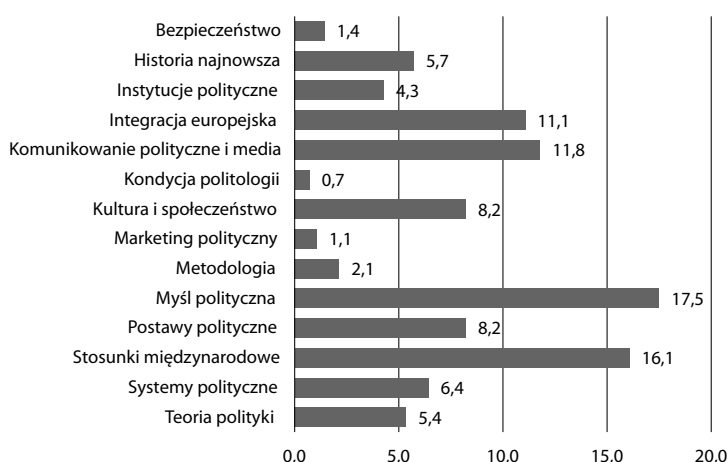
Do często występujących kwestii należały także: „stosunki międzynarodowe” (16,1%), „komunikowanie polityczne i media” (11,8%) oraz „integracja europejska” (11,1%). Najwięcej publikacji pierwszego rodzaju występowało w „Studiach Politologicznych” (28%) oraz w piśmie „Teki Komisji Politologii i Stosunków

---

<sup>22</sup> Trzeba tu jeszcze poczynić krótką uwagę metodologiczną. Otóż kodowanie miało charakter otwarty, a więc poszczególne kategorie nie zostały narzucone z góry, lecz pojawiały się wraz z kodowaniem. Warto tu zastrzec kilka kwestii: po pierwsze, periodyki naukowe często grupują teksty pod kątem poruszanych problemów, nazywając je odpowiednio – większość kategorii kodowych stanowi ich odzwierciedlenie; po drugie, ze względu na fakt, że wyżej wymienione określenia różnią się od siebie, ujednolicono je (np. potraktowano łącznie myśl polityczną i filozofię polityki); po trzecie, w uzasadnionych zawartością artykułu przypadkach rezygnowano z przyporządkowania oryginalnego, kodując inaczej, aniżeli sugerowałaby grupa, do której został przypisany przez redakcję periodyku.

Międzynarodowych O.L. PAN” (28,7%). Problemy komunikologiczne poruszane były najczęściej w „Polish Political Science Review” (28,6%) oraz „Politeji” (19,8%). Integracja europejska była ważnym przedmiotem refleksji autorów pism „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych O.L. PAN” (58,1%) oraz „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” (21,7%). Rozkład występowania poszczególnych kategorii prezentuje wykres 1.

Wykres 1. Obszary zainteresowań badawczych w wybranych periodykach politologicznych



Źródło: opracowanie własne.

Warto wskazać, że w kodowaniu wyodrębniono zagadnienia „stosunki międzynarodowe” oraz „integracja europejska”. Można by słusznie argumentować, że jest to zabieg kłopotliwy i kontrowersyjny, albowiem drugie jest z konieczności częścią pierwszego. Trzeba więc pamiętać, że te dwie kategorie skumulowane stanowią łącznie 27,2% ogółu publikowanych w roku 2013 w wybranych periodykach artykułów. Stanowi to bez wątpienia o istotności tego rodzaju zagadnień. 8,2% publikowanych tekstów dotyczyło zagadnień „kultura i społeczeństwo” oraz „postawy polityczne”. W pierwszej grupie znalazło się wiele artykułów przedstawiających zwyczaje poszczególnych społeczeństw, ich historię czy wewnętrzne zróżnicowanie. Można uznać, że są to w zasadzie teksty kulturoznawcze publikowane w analizowanych periodykach. Gdy idzie o kategorię „postawy polityczne”, to dominowały wśród nich analizy zachowań wyborczych oraz norm i wartości politycznych właściwych dla poszczególnych społeczeństw.

Analiza wyników z wykresu 1 prowadzić może do pewnego rodzaju zdziwienia związanego z relatywnie niewielkimi odsetkami artykułów poświęconych zagadnieniom „instytucji politycznych” oraz „systemów politycznych”. Co prawda te kategorie, skumulowane, stanowią 10,7% ogółu tekstów z wybranych periodyków, jednak nie jest to wcale wartość znacząca, a przynajmniej można by oczekiwać wyższej. Takie przekonanie wypływa z badań zespołu pracującego pod kierownictwem Barbary Krauz-Mozer, opublikowanych w dwóch tomach pracy *Kim jesteś, politologu?* Wyniki badań sondażowych przeprowadzonych wśród wykładowców na kierunku politologia jednoznacznie pozwalały uznać, że do najważniejszych obszarów badawczych należą „stosunki międzynarodowe” oraz „zagadnienia prawne, ustrojowe i instytucjonalne” (oba obszary wskazało 38,7% respondentów)<sup>23</sup>. I choć, co należy mocno podkreślić, wyniki te są kompletnie nieporównywalne i nie wolno z ich zestawienia wyciągać żadnych wiążących wniosków, to można powiedzieć, że dość niski odsetek artykułów poświęconych zagadnieniom instytucjonalnym oraz systemowym może zaskakiwać. Z pewnością nie dziwi natomiast popularność problematyki stosunków międzynarodowych oraz integracji europejskiej. Te wyniki wydają się zgodne z wcześniejszymi, nawet gdy weźmiemy pod uwagę wspomniane zastrzeżenia metodologiczne.

Kwestią, o której trzeba jeszcze powiedzieć przy okazji analizy obszarów badawczych, jest odsetek badań poświęconych Polsce. Z 280 analizowanych artykułów 88 wprost odnosiło się do zjawisk politycznych dziejących się w Polsce, co stanowi 31,4% ogółu tekstów<sup>24</sup>. Najczęściej zagadnienia tego rodzaju pojawiały się w artykułach z zakresu „bezpieczeństwa” (75,0%), „instytucji politycznych” (75,0%), „komunikowania politycznego i mediów” (72,7%) oraz „postaw politycznych” (69,6%).

Na pytanie, czy taki odsetek prac poświęconych Polsce to „dużo czy mało”, nie ma dobrej odpowiedzi. Nie wiemy tego, albowiem nie posiadamy badań porównawczych, które pozwoliłyby powiedzieć, że „taki a taki” odsetek jest typowy, zaś niższy lub wyższy świadczyć może o porzuceniu tego pola lub przeciwnie

<sup>23</sup> B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, P. Ścigaj, *Kim jesteś, politologu? Historia i stan dyscypliny w Polsce*, t. II, Kraków 2012, s. 198–199.

<sup>24</sup> Do grupy artykułów poruszających „polską” problematykę zaliczono te, które w całości lub znaczącej części odnosiły się do zjawisk politycznych dziejących się w Polsce, a więc takie, w których przedstawiono polskie instytucje polityczne, rolę Polski w procesach integracji europejskiej, stosunkach międzynarodowych, analizowano polską politykę wewnętrzną i zewnętrzną, postawy polityczne Polaków, procesy komunikacyjne polskiej polityki itp. Do grupy nie zaliczono artykułów, w których problematyka polska nie była przedmiotem badania wprost.

– o nadmiernej reprezentacji. Ponadto z uwagi na zmienność politologicznych zainteresowań takie działania są zupełnie niepotrzebne i wprowadzać mogą mylne przekonanie o istnieniu jakiegoś względnie stałego przedmiotu badań. Pamiętając o tym, trudno jest ocenić odsetek tekstów poświęconych Polsce. Można jedynie wskazać, że bardzo niewiele artykułów, ledwie kilka, publikowanych w roku 2013 w wybranych periodykach było poświęconych analizie bieżących zjawisk politycznych w Polsce. Nie wolno na tej podstawie powiedzieć, że politolodzy „porzucili” analizy polskiej polityki, choć w świetle zebranych danych nie jest to twierdzenie nieprawdopodobne.

## METODY I TECHNIKI BADAWCZE

Warto rozpocząć od uwagi, że 34 artykuły zawierają wyraźną deklarację co do zastosowanych metod i/lub technik badawczych, co stanowi 12,1% ogółu analizowanych tekstów. Podobnie jak wcześniej, tak i tu trudno powiedzieć, czy to dużo czy mało, jednak z perspektywy czynienia zadość wymogom intersubiektywnej komunikowalności i kontrolowalności to raczej niewiele. Można powiedzieć ostro, że domyślanie się, jaką drogą autor czy autorka podążali, by ogłosić takie, a nie inne wnioski, nie sprzyja zrozumiałości i powtarzalności badań. Nie oznacza to – co trzeba mocno i wyraźnie podkreślić – że takie badania są bezwartościowe lub błędne. Niczego takiego twierdzić nie wolno! Można natomiast przyznać, że tak jak bez przepisu trudno jest ugotować posiłek określonego rodzaju, tak bez opisu procedury badawczej trudno jest sprawdzić poprawność wniosków.

Metody i techniki badawcze są określone najczęściej w artykułach poświęconych „komunikowaniu politycznym i mediom” (36,36%), „marketingowi politycznemu” (33,33%) i „postawom politycznemu” (30,43%). Niemal nigdy nie pojawiają się w pracach poświęconych „myśli politycznej” (2,04%) oraz „historii najnowszej” (0,00%). Takie wartości również nie powinny budzić zdziwienia. W badaniach z pierwszych trzech obszarów częściej wykorzystuje się metody wykorzystujące źródła wywołane i powstałe na gruncie innych nauk społecznych – socjologii, psychologii czy nauki o komunikowaniu. W takich przypadkach rzeczywiście liczba deklaracji na temat wykorzystanych metod wzrasta. Są one natomiast niemal nieobecne w pracach, których autorzy sięgają po tradycyjne dla politologii metody zakorzenione w bliskich relacjach z historią, prawem i filozofią.

Szczegółowa analiza deklaracji dotyczących wykorzystywanych w badaniach metod i technik pokazuje, że najczęściej w grupie badanych artykułów korzy-

stano z analizy treści oraz z metody porównawczej (po 37,5%), nieco rzadziej z różnego rodzaju analiz statystycznych oraz metody sondażowej (odpowiednio 29,2% oraz 25,0%). Szczegółowe dane prezentuje tabela 4.

Zwraca uwagę fakt, że lista wykorzystanych metod i technik jest wewnętrznie niespójna i złożona. Obok metod (np. porównawcza, historyczna, sondażowa) występują określenia dla technik zbierania danych (np. wywiad semistrukturyzowany), analizy danych przy wykorzystaniu technik statystycznych oraz metoda doboru próby (metoda kuli śnieżnej). Nie jest to wszakże nic dziwnego, zważywszy na fakt, że nie ma skończonej i akceptowalnej dla ogółu badaczy listy metod i technik, zaś ich użycie jest pokłosiem problem badawczego.

Tabela 4. Określone w artykułach metody i/lub techniki badawcze

Metoda i/lub technika badawcza	N	%
Analiza treści	9	37,5
Metoda porównawcza	9	37,5
Analiza statystyczna*	7	29,2
Metoda sondażowa	6	25,0
Metoda historyczna	4	16,7
Metoda instytucjonalno-prawna	4	16,7
Wywiady semistrukturyzowane	3	12,5
Triangulacja – metody jakościowe i ilościowe	1	4,2
Wywiad ankietowy	1	4,2
Metodologia teorii ugruntowanej	1	4,2
Obserwacja uczestnicząca	1	4,2
Metoda kuli śnieżnej	1	4,2
Analiza decyzyjna	1	4,2

Określenia umieszczone w tabeli pochodzą z analizowanych artykułów za wyjątkiem oznaczonego \*.

Odpowiedzi nie sumują się do 100%, albowiem w niektórych artykułach deklarowano użycie więcej niż jednej metody lub techniki.

\* W artykułach podawano różne techniki służące analizie statystycznej, które zostały włączone do jednej grupy.

**Źródło:** opracowanie własne.



Sporo problemów nastroczała analiza artykułów, w których nie określono stosowanych metod i technik badawczych. Podkreślmy raz jeszcze, że nie oznacza to, iż nie były one używane w ogóle lub że były wykorzystywane błędnie. Brak określeń dotyczących metodologii jest z pewnością wyborem badacza, który nie musi mieć (i często nie ma) wpływu na jakość prowadzonych badań, w tym trafność doboru metody i technik oraz poprawność wniosków. Bez względu na to kłopoty w przeprowadzonych analizach związane były z koniecznością kodowania materiału surowego przy braku sprecyzowanych kategorii. Użyto w związku z tym dostępnych w popularnych podręcznikach politologicznych typologii metod i technik wraz z ich definicjami i według nich zakodowano materiał surowy<sup>25</sup>.

Najczęściej stosowanymi metodami w artykułach, w których nie określono metody i technik badawczych, były „analiza i krytyki piśmiennictwa” (83,3%), a także „metoda historyczna” (44,3%), „metoda instytucjonalno-prawna” (18,7%), „wtórna analiza danych” (13,8%), „analiza treści” (9,3%), „metoda systemowa” (5,3%) oraz „metoda porównawcza” (1,6%). Pojawiły się także, choć nie zostały określone, przypadki wykorzystania metod właściwych dla teorii gier (0,4%) oraz metody sondażowej (0,4%). Oczywiście należy pamiętać o problemach, jakie pociąga za sobą kodowanie, zwłaszcza możliwych błędach po stronie kodera, jednak nawet jeśli były one obecne, to nie na tyle, aby zmienić zasadniczy wniosek, a mianowicie, że w dużej części artykułów publikowanych w roku 2013 w wybranych periodykach politologicznych o nieokreślonych metodach i technikach wykorzystywano te z nich, które są charakterystyczne dla tradycyjnej politologii zorientowanej historycznie, prawniczo i filozoficznie, oraz że są to także te metody, które część badaczy wspominanych wcześniej zalicza do grupy metod politologicznych.

## WNIOSKI

Wnioski płynące z powyższych rozważań są następujące. Przedmioty metodologiczne na studiach I stopnia nie są obecne w każdym programie kształcenia, a jeśli są oferowane, to relatywnie większy nacisk jest w nich kładziony na metody i techniki badawcze, źródła oraz analizę i interpretację aniżeli na założenia

---

<sup>25</sup> Zob. np. J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 72–73; A. Chodubski, op.cit., s. 114–132; W. Jakubowski, P. Załęski, Ł. Zamęcki, op.cit., s. 190–203; J. Pieter, *Z zagadnień pracy naukowej*, Wrocław 1974; idem, *Zarys metodologii pracy naukowej*, Warszawa 1975.

badan oraz elementy składowe procesu badawczego. Dominują w nich metody nauk społecznych, korzystające głównie ze źródeł wywołanych (kwestionariusz, sondaż, eksperyment). Jednocześnie przedmioty metodologiczne na studiach II stopnia są powszechnie obecne w programie kształcenia, co jest najpewniej pozostałością obowiązujących wcześniej standardów kształcenia. Relatywnie większy nacisk jest w nich kładziony na założenia badań naukowych oraz elementy procesu badawczego aniżeli na szczegółowe metody i techniki, choć i te są obecne. W analizowanych sylabusach dominują metody i techniki nauk społecznych, korzystające głównie ze źródeł wywołanych, lecz pojawia się szersze omówienie metod i technik opierających się na źródłach zastanych. Ogólnie rzecz ujmując, w sylabusach przedmiotów realizowanych na studiach I stopnia oraz II stopnia relatywnie mało miejsca poświęca się metodom wskazywanym w wybranych podręcznikach jako właściwe politologii, a więc metodzie historycznej, decyzyjnej, systemowej oraz instytucjonalnej.

Wśród poruszanych problemów przez autorów publikowanych w wybranych periodykach politologicznych artykułach naukowych dominują treści związane z myślą polityczną, stosunkami międzynarodowymi (w tym integracją europejską), a także komunikowaniem politycznym i mediami oraz postawami politycznymi. W tym kontekście relatywnie mało miejsca poświęca się instytucjom politycznym i systemom politycznym.

W analizowanych artykułach naukowych rzadko umieszczano informacje na temat zastosowanych metod i technik. Dotyczyło to mniej więcej co dziesiątej pracy. W artykułach, w których określono metody, widoczne jest nachylenie w stronę metod opierających się najczęściej na źródłach wywołanych, zaś w artykułach, w których nie określono metod, widoczne jest nachylenie ku metodom opierającym się najczęściej na źródłach zastanych.

Warto też zwrócić uwagę, że w wielu pracach nie tylko nie wskazano wykorzystanych metod i technik, ale także nie określono problemu badawczego. Można powiedzieć, że artykuły, w których Autor(ka) jasno przedstawia problem badawczy, by na koniec analizy wrócić do niego i go rozwiązać, należą do niepokojącej mniejszości.

W kontekście naszego pytania tytułowego chyba najbardziej istotna jest obserwacja, że zasadniczo mało miejsca w sylabusach poświęca się metodom uznawanym za właściwe dla politologii w popularnych podręcznikach. Takie metody jak: historyczna, systemowa, decyzyjna, neoinstytucjonalna, porównawcza czy symulacyjna, są poruszane podczas bardzo niewielu kursów. Również najczęściej nie są one wskazywane jako wykorzystywane w badaniach politolo-

gicznych (z wyjątkiem metody porównawczej), choć pojawiają się częściej, gdy metody i techniki nie są określone.

Mając to na względzie, należy uznać, że w świetle przedstawionych danych nie można uznać hipotezy, że metody i techniki badawcze obecne w treści sylabusów są również najczęściej stosowanymi metodami i technikami w badaniach naukowych, za potwierdzoną.

Na pytanie wiodące niniejszego artykułu – czy uczymy o tym, w jaki sposób badamy? – należy odpowiedzieć: raczej nie. Oczywiście odpowiedź ta jest ograniczona wyłącznie do materiału badawczego przedstawionego w tym miejscu i wszelkie próby przedstawiania wniosków sięgających poza ramy tych rozważań są wielce problematyczne. Nie osłabia to jednak, moim zdaniem, aż tak mocno podanej odpowiedzi. Jest bowiem prawdopodobne, że zbliżone wyniki uzyskamy, poszerzając bazę danych o większą liczbę artykułów, książek, sylabusów, a także przyjmując inne wskaźniki dla opisywanych zjawisk.

Jeśliby przyjąć ten tok rozumowania za poprawny, na koniec pozostaje próba odpowiedzi na pytanie: co dalej?, które – choć niewypowiedziane – od samego początku krąży nad tymi rozważaniami. Odpowiedź na nie wymaga jednak zgody co do założenia poczynionego wcześniej, a mianowicie, że dyscyplinę naukową powinna cechować swego rodzaju zgodność między edukacją metodologiczną i wykorzystywanymi w badaniach metodami i technikami.

Pytanie: co dalej? kieruje nas w stronę dwóch rodzajów odpowiedzi – dwóch rodzajów działań. Po pierwsze, na poziomie organizacji programów kształcenia oraz treści sylabusów należałoby podjąć kroki na rzecz: zwiększenia liczby godzin kształcenia w zakresie metodologii wraz z rozbiciem na problemy i zagadnienia metodologii apragmatycznej oraz wprowadzenia szeregu kursów odnoszących się do metodologii pragmatycznej, a więc przedstawiających charakterystykę i zastosowanie poszczególnych metod i technik. Trzeba rozważyć także wprowadzenie do sylabusów szczegółowego omówienia metod historycznych oraz prawnych, bo są one istotnym elementem warsztatu badawczego politologa, podczas gdy są praktycznie nienauczane podczas kursów metodologicznych.

Po drugie, warto zabiegać o to, aby autorzy podawali metody i techniki, jakie stosują, nawet jeśli może wyglądać to niekiedy w sposób sztuczne czy wymuszone. W tym kontekście warto przemyśleć uzależnienie procesu wydawniczego w czasopiśmie naukowych od obecności wyraźnego określenia metod i technik. W taki sposób dbać będziemy o podnoszenie świadomości metodologicznej, ułatwiając także spełnienie wspomnianych wcześniej wymogów intersubiektywnej komunikowalności oraz kontrolowalności.



## CZY POLSKIE PARTIE SĄ DEMOKRATYCZNE?

*Łukasz Tomczak\**

ARE THE POLISH PARTIES DEMOCRATIC?

— ABSTRACT —

The article analyzes the application of democratic principles in the structures of Polish political parties such as: Platforma Obywatelska (Civic Platform), Prawo i Sprawiedliwość (Law and Justice), Twój Ruch (Your Movement), Sojusz Lewicy Demokratycznej (Democratic Left Alliance), Polskie Stronnictwo Ludowe (Polish People's Party), Prawica Rzeczypospolitej (Right Wing of the Republic), Polska Partia Pracy (Polish Labour Party), Partia Zieloni (Greens), Solidarna Polska (Solidary Poland).

The author of the article discusses the issues of leadership competition, creation of informal groups in the party elections, members disciplining, and leaders forcing environmental risks arising from the principles of internal democracy. The author stated that the parties should be left free to shape structures while legally protect the democratic principles of choice and the relationship between the authorities and the equality of rights of members of the party.

— KEYWORDS —

political parties, democracy, party leader

To, czy struktura organizacyjna partii politycznej ma demokratyczny czy też niedemokratyczny charakter, ma duże znaczenie. Konieczność wewnętrznej demokracji zakładają podstawowe akty prawne regulujące funkcjonowanie polskich partii politycznych. W myśl konstytucji „partie polityczne zrzeszają się na

---

\* Uniwersytet Szczeciński, Instytut Politologii i Europeistyki.

zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”<sup>1</sup>. Ustawa o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 roku głosi, że „partie polityczne kształtują swoje struktury oraz zasady działania zgodnie z zasadami demokracji”<sup>2</sup>. Te regulacje dotyczące zasad funkcjonowania partii nie są na tle innych państw wyjątkiem. W wielu występuje wymóg ich wewnętrznej demokracji. Na przykład Ustawa Zasadnicza RFN głosi, że „ich wewnętrzna struktura musi odpowiadać zasadom demokratycznym”<sup>3</sup>. Podobnie obowiązek demokratyczności struktur partyjnych zakładają konstytucje w Czechach, na Słowacji w Portugalii, Hiszpanii czy Turcji<sup>4</sup>.

W Polsce te zasady demokratyczne wyszczególnione przez ustawodawcę to: zapewnienie jawności struktur partii, powoływanie organów partii w drodze wyborów i podejmowanie uchwał większością głosów. Stan demokracji wewnętrznej może rzutować na sferę zewnętrzną działania partii, a jej brak powinien być brany pod uwagę przy orzekaniu o zgodności z konstytucją działalności partii<sup>5</sup>.

Przy ocenie demokratyczności można posłużyć się definicją sformułowaną przez Giovanniego Sartoriego, który określił demokrację jako „system, w którym nikt nie może sam siebie wybrać, nikt nie może powierzyć sobie władzy rządzenia i, tym samym, nikt nie może przywłaszczyć sobie bezwarunkowej i nieograniczonej władzy”<sup>6</sup>. Za Robertem Dahlem możemy też przyjąć, że nie tylko demokratyczne wybory stanowią tu podstawę demokratyczności, ale także wolność i równość, które są warunkiem rzeczywistej partycypacji. Zwraca on także uwagę na zewnętrzną kontrolę i konieczność wprowadzenia takich zasad, które gwarantowałyby równowagę między władzami i konkurencję między różnymi grupami interesu<sup>7</sup>. Wskaźnikiem demokracji wewnętrznej partii zdaniem Marka Sobolewskiego jest przede wszystkim sposób powoływania

---

<sup>1</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., „Dziennik Ustaw” 2001, nr 78, poz. 483; „Dziennik Ustaw” 2001, nr 28, poz. 319, art. 11.

<sup>2</sup> Ustawa o partiach politycznych z dnia 27.06.1997 r., „Dziennik Ustaw” 2001, nr 79, poz. 857, rozdział 2, art. 8.

<sup>3</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, stand Juli 2002, art. 21, s. 22.

<sup>4</sup> M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 56–68.

<sup>5</sup> M. Chmaj, *Prawne aspekty demokracji wewnątrzpartyjnej*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 26.

<sup>6</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 257; cyt. za: M. Waszak, *Polskie partie w badaniach ankietowych Instytutu Spraw Publicznych*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, op.cit., s. 51.

<sup>7</sup> R. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000, s. 39.

władz, które powinny być „wybierane przez członków i kontrolowane przez nich”, natomiast „struktura niedemokratyczna opiera się na niezależności władz” i sposobu ich wyboru od woli członków<sup>8</sup>. Cechą partii opartych na zasadzie wewnętrznej demokracji jest też decentralizacja struktur terytorialnych<sup>9</sup>. Zatem można założyć, że demokratyczna struktura partyjna powinna się właśnie takimi cechami charakteryzować.

To, czy partia jest wewnętrznie demokratyczna, można jedynie w części wywnioskować z analizy obligatoryjnie obowiązujących elementów statutu. Na te statutowe uregulowania mają wpływ praktyka, przyjęte zwyczaje i zachowania. Wyodrębnię i poddam analizie cztery elementy struktury: sposób wyboru władz, zakres kompetencji liderów, obecność we władzach kolegialnych członków nie pochodzących z wyboru, możliwość usunięcia z partii czy ograniczenia praw członków przez władze.

Badania obejmują dziewięć partii: Platformę Obywatelską Rzeczypospolitej Polskiej (PO), Prawo i Sprawiedliwość (PiS), Twój Ruch (Ruch), Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), Prawicę Rzeczypospolitej (Prawica RP), Polską Partię Pracy (PPP), Zielonych, Solidarną Polskę (SP)<sup>10</sup>.

W większości tych partii struktury oparte są na terytorialnym podziale kraju jedynie Ruch i PiS opierają się na okręgach wyborczych do Sejmu. W partiach tych rady wojewódzka czy regionalna jedynie koordynują działalność partii na terenie województwa. Centralne władze partii można podzielić na jednoosobowe i kolegialne, uchwałodawcze, wykonawcze i te, które pełnią funkcję kontrolną oraz rozstrzygają spory, takie jak komisje rewizyjne i sądy partyjne lub koleżeńskie. Do jednoosobowych zaliczymy liderów partyjnych. Wyjątek stanowią Zieloni, jedyna obecnie w Polsce partia w pełni parytetowa, w której występuje zasada współprzewodniczenia, zawsze są to kobieta i mężczyzna. Do władz i organów kolegialnych zalicza się najwyższe władze partii, którymi są zwoływane co

<sup>8</sup> M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1974, s. 280.

<sup>9</sup> J. Zawadzki, *Organizacja i zarządzanie w polityce. Strukturalno-funkcjonalny aspekt państwa i partii politycznych jako organizacji*, Poznań 2006, s. 91.

<sup>10</sup> W artykule oparto się na dokumentach: *Statut Zielonych*, przyjęty przez IV Kongres Zielonych w dniu 18 kwietnia 2010 r.; *Statut Prawicy Rzeczypospolitej*, <http://www.prawicarzeczypospolitej.org/index.php?id=partia&dzial=dokumenty> (stan na dzień 12.01.2012 r.); *Statut Polskiej Partii Pracy* przyjęty w grudniu 2005 r.; *Statut Solidarnej Polski* Zbigniewa Ziobro, stan na dzień 16 października 2012 r.; *Statut PSL* obejmujący zmiany uchwalone na X Kongresie PSL w dniu 8 listopada 2008 r.; *Statut Prawa i Sprawiedliwości* przyjęty przez II Kongres PiS w dniu 26 września 2009 r.; *Statut PO RP* obowiązujący na dzień 25 września 2010 r.; *Statut SLD* ze zmianami uchwalonymi na V Kongresie SLD w dniu 28 kwietnia 2012 r.; *Statut Twojego Ruchu* z 5 października 2013 r.

kilka lat kongresy, konwencje lub zjazdy oraz działające w okresach pomiędzy nimi rady, komitety lub komisje pełniące funkcje władz uchwałodawczych. Na poziomie kraju w partiach działają organy kolegialne, wykonawcze, najczęściej nazywane zarządami.

Kadencyjność wybranych władz – unormowana statutowo – jest różna: czteroletnia w większości partii, dwuletnia w przypadku Zielonych. W przypadku PO kadencja ustalona jest na od 2 do 4 lat, określa ją uchwałą Rada Krajowa partii. Nie zdarzały się przypadki naruszenia zasady kadencyjności.

## WYBORY WŁADZ PARTYJNYCH

Procedury wyboru władz różnych szczebli są w statutach z założenia demokratyczne, jednak przy tym często ogólne i nieprecyzyjne<sup>11</sup>. W praktyce na sam przebieg wyborów, sposób głosowania czy formę zapewnienia tajności mają wpływ bieżące uzgodnienia, zwyczaje i dotychczasowe doświadczenia członków partii.

Podejmowanie uchwał władz partyjnych oraz wybór władz kolegialnych następuje względną większością głosów. Jedynie w przypadku wyborów lidera czy decyzji o charakterze strategicznym, np. o rozwiązaniu partii czy połączeniu z inną, wymagana jest większość kwalifikowana. Formalnie uchwały podejmowane są w głosowaniu jawnym, a decyzje personalne w tajnym.

Tabela 1. Większości w procedurze głosowań wewnątrzpartyjnych

Partia	Potrzebna większość przy			
	zmianach w statucie	wyborze lidera	rozwiązania partii	połączenia partii
PiS	kwalifikowana 2/3	względna	kwalifikowana 2/3	kwalifikowana 2/3
PO	kwalifikowana 2/3	bezwzględna	kwalifikowana 2/3	kwalifikowana 2/3
SLD	kwalifikowana 2/3	bezwzględna	kwalifikowana 2/3	kwalifikowana 2/3

<sup>11</sup> Partie umieszczają ogólne zasady przeprowadzenia wyborów w statutach. Regulacje są szczegółowe lub jedynie ogólne. Na przykład w przypadku PiS statut określa jedynie, jaka władza czy organ wybierają i przy jakiej większości, natomiast „szczegółowy tryb wyboru oraz działania władz PiS określa właściwy regulamin”, uchwała go sam Kongres na wniosek prezesa partii. W ramach kompetencji działającej pomiędzy kongresami Rady Politycznej leży „uchwalanie ordynacji wyborczej do władz PiS” oraz „Uchwalanie na wniosek Prezesa PiS szczegółowego trybu wyboru oraz działania władz PiS w formie regulaminów”. *Statut PiS*, art. 12; pkt. 2, ust. 3. oraz art. 17, pkt. 8 i 11.

Partia	Potrzebna większość przy			
	zmianach w statucie	wyborze lidera	rozwiązania partii	połączenia partii
PSL	kwalifikowana 2/3	bezwzględna	kwalifikowana 3/4	kwalifikowana 2/3
Prawica RP	kwalifikowana 2/3	bezwzględna	kwalifikowana 2/3	kwalifikowana 2/3
PPP	względna	względna	kwalifikowana 2/3	bezwzględna
Ruch	kwalifikowana 2/3	bezwzględna	kwalifikowana 3/4	bezwzględna
SP	kwalifikowana 3/5	względna	kwalifikowana 2/3	kwalifikowana 2/3
Zieloni	kwalifikowana 2/3	bezwzględna	kwalifikowana 2/3	kwalifikowana 2/3

Źródło: statuty partyjne.

W większości partii zmiany w statucie dokonywane są przez najwyższe organy kolegialne: kongresy (PiS, SLD, PSL, PPP, Ruch, SP) konwencje (PO, SLD) i zjazdy (Prawica RP) krajowe<sup>12</sup>. W przypadku PSL Rada Naczelna jest upoważniona do „uzupełnienia lub zmiany” w statucie większością 2/3 statutowego składu, gdyby zaszła taka konieczność w przypadku zmiany ustawy o partiach politycznych lub gdy zmiana jest uzasadniona „połączeniem PSL z inną partią lub partiami”<sup>13</sup>.

Przy selekcji kandydatów w wyborach czy na funkcje partyjne ważne jest, kto ma prawo kandydować, kto wybiera i zatwierdza kandydatów oraz na jakim poziomie dokonuje się wyboru<sup>14</sup>. W większości partii bierne i czynne prawo wyborcze przysługuje każdemu członkowi. Niektóre formacje wprowadziły czasowe ograniczenie praw wyborczych dla nowych członków, np. czynne prawo wyborcze w PO, bierne w SLD i oba te prawa w SP po upływie 6 miesięcy, w Ruchu po 3 miesiącach, zaś w PPP aż po 2 latach od przyjęcia do partii.

W partiach dominuje nieuregulowany typ nominacji kandydatów w wyborach powszechnych najpierw ustalenia zakulisowe działaczy gremiów kierowniczych, a następnie nominacja przez organy kolegialne najczęściej na poziomie regionalnym<sup>15</sup>. Zatwierdzenie list wyborczych czy kandydatów na urząd Prezy-

<sup>12</sup> *Statut PiS*, rozdział VI, art. 12, pkt. 2, ust. 2; *Statut PO*, rozdział VIII, § 54, pkt. 3, ust. 3; *Statut SLD*, art. 21, pkt. 1e; *Statut Prawicy RP*, § 42; *Statut PPP*, art. 34; *Statut Twojego Ruchu*, § 65, pkt. 1; *Statut Solidarnej Polski*, art. 78; *Statut Zielonych*, § 14, pkt. 11.

<sup>13</sup> *Statut PSL*, art. 89, pkt. 1 i 4.

<sup>14</sup> G. Rahan, R.Y. Hazan, *Candidate Selection Methods. An Analytical Framework*, „Party Politics” 2001, Vol. 7, No. 3, s. 298–299.

<sup>15</sup> Wojciech Sokół wyróżnił cztery typy nominacji kandydatów przez partie: 1. nieuregulowany, żywiołowy, 2. nominacje przez organy lokalne, 3. nominacje przez organy centralne, 4. wybór przez



denta RP leży w gestii najwyższych organów kolegialnych działających między kongresami, kongresów czy też zwoływanych w tym celu konwencji.

Wybór lidera w sposób bezpośredni jest ostatnim stadium procesu demokratyzacji. Odchodzi się tu od jego ekskluzywności przy wyborach jedynie przez grupę parlamentarną w kierunku włączenia w proces wyborczy szerokich mas członków, a nawet sympatyków partii<sup>16</sup>. W Polsce wybór władz, w tym liderów partyjnych, najczęściej występuje w postaci wyborów pośrednich. Partią, która wprowadziła pierwsza wybór bezpośredni lidera w 2004 roku, była Socjaldemokracja Polska. W PO przeprowadzono wybór kandydata na prezydenta w 2010 roku w głosowaniu powszechnym członków. Dyskusja o bezpośrednim wyborze lidera Platformy rozpoczęła się dopiero w 2013 roku. Obecnie wybór lidera w PO i SLD następuje w sposób bezpośredni. W przypadku PO tylko w ten sposób, w SLD uzależnione jest to od decyzji Rady Krajowej.

W większości polskich partii politycznych wybór przywódcy leży w gestii kongresu. Jest to wybór spośród nieograniczonej liczby kandydatów, lecz tylko w PSL istnieje obowiązek wyboru z co najmniej dwóch kandydatów. W partiach nie ogranicza się liczby kadencji lidera czy członków władz kolegialnych, z wyjątkiem Ruchu, w którym ograniczono je do maksymalnie dwóch<sup>17</sup>.

Czy w partiach rzeczywiście dochodzi do demokratycznej rywalizacji o przywództwo, czy dochodzi do sporów między kandydatami? W praktyce można wydzielić partie, w których do takich rywalizacji doszło, i te, w których to jak dotąd nie miało miejsca. Czasami rywalizacja miała charakter jedynie pozorny i mimo większej liczby kandydatów wiadomo było, który zdobędzie wymaganą większość głosów. W SLD dochodziło do rzeczywistej rywalizacji w 2004 i 2008 roku, w PSL w 1990, 1991, 1997, 2004 i 2012. Natomiast praktycznie nie doszło do niej w PiS, PPP, Prawicy RP, SP i Ruchu. W przypadku PiS nie dochodziło do realnej rywalizacji o przywództwo. W PO doszło do niej raz, przy czym przegrany kandydat po wyborach opuścił partię. W PO w latach 2001–2003 przywódcą był Maciej Płażyński, następnie Donald Tusk, a od 2014 roku Ewa Kopacz. W PiS liderem był w latach 2001–2003 Lech Kaczyński, zastąpiony przez brata Jarosława Kaczyńskiego<sup>18</sup>. Mimo porażek wyborczych przywództwo nie uległo zmianie.

członków partii. W. Sokół, *Funkcje partii politycznych*, [w:] *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii praktyki politycznej*, red. idem, M. Żmigrodzki, Lublin 2003, s. 73–74.

<sup>16</sup> L. LeDuc, *Democratizing Party Leadership Selection*, „Party Politics” 2001, Vol. 7, No. 3, s. 324–326.

<sup>17</sup> *Statut Twojego Ruchu*, § 20, ust. 3.

<sup>18</sup> M. Hartliński, *Przywództwo partyjne w Polsce*, Toruń 2011, s. 279–286.

Oczywiście partia mogła pozostawić dotychczasowego przywódcę, jednak nie doszło do rywalizacji. Jaka zatem mogła być tego przyczyna? Może leży ona nie tylko w szerokiej akceptacji lidera przez działaczy czy jego charyzmie, ale także w jego pozycji formalnej w partii?

W badanych partiach wybory organów kolegialnych przeprowadza się, głosując blokowo. Głosujący skreśla z listy zgłoszonych kandydatów, na których nie głosuje, pozostawiając grupę popieraną. Sprzyja to tworzeniu się nieformalnych grup wewnątrz partii, określanych często mianem „spółdzielni”, tworzonych przez różne wewnątrzpartyjne grupy interesu. Głosujący ma możliwość oddania głosu na taką liczbę kandydatów, ile mandatów jest do obsadzenia. W praktyce przy porozumieniu się kilku wewnętrznych grup i ustaleniu wspólnej listy oraz gdy ich członkowie głosują jedynie na swoich kandydatów eliminuje się tych, którzy w skład takiej „spółdzielni” nie wchodzi, licząc na głos „niezależnych” delegatów. Jednak brak „zabezpieczenia” przez „spółdzielnię” miejsc dla wszystkich ważnych wewnętrznych frakcji może prowadzić do rozłamu w partii. „Spółdzielnia” tworzy się przed wyborami w celu podział władzy w oparciu o ustalony zakulisowo „podziału łupów”, stanowisk i miejsc w organach kolegialnych. Podzieliłbym „spółdzielnię” na dwa rodzaje, pierwsze można nazwać „spółdzielniami pełnymi” drugie „spółdzielniami przewagi”. „Pełne” są wtedy, gdy partycypują w nich wszystkie grupy interesu w partii na danym poziomie. Natomiast „spółdzielnia przewagi” tworzy się, chcąc utrzymać lub przejąć władzę. „Spółdzielnia” takie powstają w atmosferze rywalizacji, jednak tak jak pierwsze mogą wpłynąć na ograniczenie praw członków, ograniczają też wolność wyboru. Jednak trudno jest zwalczyć to zjawisko, gdyż nie można odmówić prawa członkom partii do tworzenia wewnątrzpartyjnych porozumień w wyborach.

Znacznie ważniejsza wydaje się kwestia zapewnienia tajności głosowania. W praktyce, zwłaszcza na niższych szczeblach organizacyjnych, karty do głosowania rozdaje się delegatom, nie przywiązując większej wagi do zapewnienia tajności, nie ma kabin z kotarami, a delegaci wypełniają kartki wyborcze, siedząc na swoich miejscach razem z innymi delegatami, którzy mają możliwość zobaczenia, jak i na kogo głosuje dana osoba. Tajność w takim wypadku nie ma miejsca. To między innymi wpływa na skuteczność działań „spółdzielni”, a także daje większe możliwości liderom w kontrolowaniu członków partii.

## ZAKRES WŁADZY LIDERA

Do nazwy niektórych formacji dodano nazwisko przywódcy, np. Solidarna Polska Zbigniewa Ziobro, czy możliwość posługiwania się skrótem „Prawica Marka Jurka” w Prawicy RP. W PO, SLD, Ruchu, Zielonych i PPP lidera partii nazywa się „przewodniczącym”, w PiS, SP i PSL „prezesem”. W Prawicy RP używa się obu terminów zamiennie. Nie ma to wpływu na demokrację wewnątrzpartyjną. Nie określa różnic w zakresie kompetencji, jakie lider ma w partii.

Przy analizie wpływu lidera na partię należy zwrócić uwagę na jego formalny zakres władzy. Szeroki będzie umożliwiał mu narzucenie swojej decyzji, ograniczony wymusi negocjacje z innymi organami czy środowiskami w partii. Wyróżnić można trzy grupy partii:

- przywódca nie ma wyodrębnionych lub ma niewielkie kompetencje własne, jego rola sprowadza się do reprezentacji i prowadzenia obrad władz kolegialnych (SLD, Zieloni);
- przywódca jest organem, władzą lub wchodzi w skład władz partyjnych, ma własny zakres kompetencji, jednak są one ograniczone (PSL, Ruch);
- przywódca jest jedną z władz krajowych o wyraźnie wyodrębnionych szerokich kompetencjach (PO, PiS, SP, PPP, Prawica RP).

Istotne są te kompetencje, które dają przywódcy możliwość oddziaływania na decyzje innych władz partyjnych czy członków. Część tych kompetencji może budzić zastrzeżenia co do ich demokratyczności, np. prawo do wyłączności składania wniosków w określonych sprawach. Daje ono liderowi szeroki wpływ na strukturę partii. Szczególnie ważne jest, gdy takie prawo dotyczy obsady stanowisk, likwidacji jednostek organizacyjnych, zmian na listach wyborczych lub wykluczenia członka z partii. Liderzy nie mają wyłączności do wnioskowania jedynie w Zielonych. Pozostałe partie można podzielić na te, w których lider ma takie prawo, jednak jest ono ograniczone, oraz na te, w których wniosek lidera jest potrzebny w kluczowych dla partii decyzjach. Do pierwszej grupy można zaliczyć PSL i SLD, w których lider ma jedynie prawo do wyłączności przy wskazywaniu kandydata na sekretarza partii. Druga grupa obejmuje wszystkie pozostałe badane formacje.

Ten zakres kompetencji liderów ma przede wszystkim znaczenie dla realizacji praw członków i zasad wewnętrznej demokracji. We wszystkich partiach członkom przysługuje prawo wybierania i bycia wybranym na stanowiska czy

do władz partii<sup>19</sup>. Często gwarantuje się członkom równość praw. Jednocześnie wyłączność decyzji o wskazaniu kandydatury uzależnia to prawo od woli lidera. Dotyczy to często najważniejszych stanowisk, np. z wyjątkiem SLD i Zielonych, na wniosek lidera wybiera się wiceprzewodniczących partii. Z wyjątkiem SP na wniosek lidera powołuje się sekretarzy partii. Z wyjątkiem SLD, PO i Prawicy RP na wniosek lidera wybiera się skarbnika partii. Są to kluczowe stanowiska. Taki sposób ich obsadzania dotyczy także niższych szczebli organizacyjnych partii. W PO, PiS, Prawicy i PPP na wniosek liderów określone władze partii mogą decydować o likwidacji struktur terytorialnych na danym obszarze, w mieście, gminie, powiecie czy województwie. Oczywiście nie sam lider podejmuje taką decyzję, jednak bez jego woli nie można jej podjąć.

Istotna jest możliwość wpływania liderów na kształt list wyborczych. W PO i Ruchu lider ma wyłączne prawo wnioskować do zarządu krajowego o wprowadzenie zmian na listach wyborczych. W PiS to prezes przedkłada do akceptacji komitetowi politycznemu (organ wykonawczy działający między kongresami) kandydatów w wyborach. Na wniosek lidera podejmuje się decyzje o kooptacji nowych członków do władz kolegiałnych partii w PiS, Prawicy RP i PPP.

Wyraźnie wybijają się tu szerokie kompetencje lidera PiS. Między innymi prezes PiS podpisuje uchwały rady politycznej, potwierdzając w ten sposób ich ważność<sup>20</sup>, ma uprawnienia do podjęcia decyzji „w sprawach niecierpiących zwłoki”, przypisanych do kompetencji komitetu politycznego. Tak podjęte decyzje podlegają zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu, ale to prezes zwołuje zarówno posiedzenia rady politycznej, jak i komitetu politycznego. Prezes PiS kieruje pracami Klubu Parlamentarnego „za pośrednictwem” jego przewodniczącego. Lider PiS ma prawo zawiesić członka w prawach<sup>21</sup> i wnioskować o jego wykluczenie<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Na przykład w PiS członek partii ma prawo „wybierania i bycia wybieranym, powoływanym bądź dokooptowanym w skład organów PiS”, *Statut PiS*, art. 9, pkt. 1, ust. 1; z partii, które w szerokim zakresie powierzają liderom wyłączność składania wniosków, czynne i bierne prawo wyborcze zapewniają członkom statuty PO, PPP, Ruchu, SP, Prawicy RP. Zob. *Statut PPP*, art. 13; *Statut Twojego Ruchu*, § 6; *Statut Solidarnej Polski*, art. 15, pkt. 1; *Statut Prawicy RP*, § 9, pkt. 1a; *Statut PO*, § 6, pkt. 2 i 3.

<sup>20</sup> Podobnie w Solidarnej Polsce podpis prezesa lub upoważnionego przez niego wiceprezesa decyduje o ważności uchwał podjętych przez Zarząd Główny partii. *Statut Solidarnej Polski*, art. 34, pkt. 3.

<sup>21</sup> „W związku z uzasadnionym przypuszczeniem, iż naraził on dobre imię lub działał na szkodę PiS”. *Statut PiS*, art. 7.

<sup>22</sup> „W przypadku rażącego naruszenia zasad statutowych i obowiązków członka PiS”. *Statut PiS*, art. 41.

Jednak jak zauważa Katarzyna Sobolewska-Myślik, twierdzenie, że niektóre z polskich partii można nazwać mianem „wodzowskich”, wydaje się zbyt daleko idące. Statuty polskich partii politycznych nie koncentrują całej władzy w rękach przywódcy, kiedy w partiach wodzowskich lider jest źródłem władzy, a regulacje formalne określające jego pozycje są drugorzędne<sup>23</sup>. Ale wpływ na demokratyczny przebieg procedur, a zwłaszcza zmianę przywództwa, może mieć silna formalna pozycja lidera partii. Może ona utrudniać działania pretendantom do tego stanowiska. Wystąpienie przeciwko liderowi wiąże się z ryzykiem, gdyż wybór czy nominacja na określone stanowisko często są zależne od woli przywódcy. Wystąpienie przeciwko liderowi może dla takiej osoby skutkować tym, że w przypadku przegranej nie będzie miała szansy uzyskania innego istotnego w partii stanowiska. Dlatego często przyszły lider znany jest już przed wyborem, jeżeli nie ma silnego, popieranego przez znaczną grupę wpływowych członków przeciwnika<sup>24</sup>.

#### CZŁONKOWIE WŁADZ NIEPOCHODZĄCY Z WYBORU

Czy wszyscy członkowie kongresów i rad pełnią swe funkcje w wyniku demokratycznych wyborów? Okazuje się, że nie. W partiach delegaci wybrani przez struktury niższego szczebla, najczęściej regionalnego, stanowią część uczestników kongresu. Nie przewiduje się udziału w kongresie innych osób niż tych wybranych w wyborach jedynie w PPP i Zielonych. W pozostałych formacjach mogą być nimi też liderzy i członkowie władz centralnych, regionalnych. To nie budzi zastrzeżeń co do demokratyczności, o ile osoby te uzyskały swoje stanowiska w drodze wyborów. Jednak może budzić wątpliwości prawo do bycia delegatem na kongres osób sprawujących funkcje w rządzie w przypadku PO czy PiS. Wybór w takim przypadku nie miał miejsca.

<sup>23</sup> K. Sobolewska-Myślik, *Struktury organizacyjne partii politycznych w Polsce – zarys problemu*, [w:] *Partie i system partyjny III RP*, red. K. Kowalczyk, Toruń 2011, s. 49.

<sup>24</sup> K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych*, Kraków 2010, s. 157.

Tabela 2. Członkowie rad szczebla krajowego bez konieczności wyboru przez kongres

Partia	1	2	3	4	5	6
PiS	tak	nie*	tak	tak	tak	nie
PO	tak	tak	tak	tak	nie	nie
SLD	tak	tak	tak	nie	nie	nie
PSL	tak	tak	nie	tak	tak	nie
Ruch	tak	tak	tak	tak	tak	nie
Prawica RP	tak	tak	tak	tak	tak	nie
SP	tak	tak	tak	tak	tak	tak
PPP	tak	nie	nie	nie	tak	nie
Zieloni	tak	tak	nie	nie	nie	nie

\* Wiceprezesów, sekretarza i skarbnika wybiera Rada Polityczna na wniosek prezesa. *Statut PiS*, art. 17, pkt. 2.

1 – lider partii, 2 – członkowie krajowego kierownictwa, 3 – parlamentarzyści, 4 – liderzy struktur regionalnych, 5 – kooptacja, 6 – samorządowcy

**Źródło:** statuty partii.

Zjawiskiem, które budzi wątpliwości co do demokratyczności, jest możliwość pełnoprawnego uczestniczenia w pracach władz kolegialnych partii parlamentarzystów lub radnych bez obowiązku ich wyboru. Struktura partii jest czymś oddzielnym od struktury władz państwa. Osoby, które w wyborach uzyskają mandat parlamentarzysty czy radnego, nie przeszły przy tym wewnętrznej weryfikacji wyborczej do organów partii. Wprowadzenie do władz partyjnych deputowanych bez ich wyboru w samej partii jest niedemokratyczne. Oczywiście można powołać się na przykłady organizacji struktur partyjnych w państwach demokratycznych, w których to parlamentarzyści pełnią rolę kluczową nawet przy obsadzie stanowiska lidera. O tym, że otrzymali mandat, zdecydowali wyborcy, jednocześnie sympatycy określonej partii. Jednak w polskich warunkach, między innymi przez zjawisko „transferów” parlamentarzystów między klubami, we władzach partii może znaleźć się poseł wybrany głosami zwolenników zupełnie innej formacji. W przypadku rad na poziomie kraju parlamentarzyści wchodzi w ich skład z racji sprawowania mandatu w SLD, PO, PiS, Ruchu, SP i Prawicy RP. Ta forma uczestniczenia parlamentarzystów w radach może wywołać różne problemy. Parlamentarzyści mogą zdominować rady, mieć decydujący wpływ na kształt list wyborczych, które najczęściej zatwierdzane są decyzjami rad. Ograni-

cza to także możliwość oceny i kontroli samych parlamentarzystów dokonywanej przez te organy<sup>25</sup>. Przykładem niekorzystnych zmian jest SLD, w którym do 2004 roku parlamentarzyści byli członkami rady krajowej po akceptacji przez kongres. Po zmianach, aby znaleźć się w radzie, musieli przejść wszystkie szczeble wyborcze w partii. W 2012 roku automatyczne członkostwo w radzie zostało parlamentarzystom przywrócone, i to bez żadnego wyboru czy akceptacji.

Niedemokratyczna wydaje się możliwość dokooptowania członków na wakuujące miejsca w organach kolegialnych. Ogranicza to wpływ członków na wybór organów partii. Umożliwia zasiadanie we władzach osób, które nie przeszły weryfikacji wyborczej. Zachodzi możliwość zasiadania w danym organie osoby, która „przepadła” w wyborach na kongresie, a została do składu dokooptowana. Nie przewiduje się kooptacji w SLD i Zielonych. W pozostałych przewiduje się możliwość dokooptowania między innymi członków rad na poziomie krajowym: w PiS i Solidarnej Polsce w liczbie nie większej niż 10%, w Prawicy Rzeczypospolitej nie więcej niż 30%<sup>26</sup>, w Ruchu i PPP do 1/2, a w PSL do 1/5 składu rady. W PO dokooptowanie występuje na poziomie regionalnym.

## PRZYJMOWANIE I USUWANIE CZŁONKÓW Z PARTII

Zasadą demokratyczności wewnątrzpartyjnej powinna być w przypadku karania czy dyscyplinowania członków dwuinstancyjność. Polegać ona powinna na możliwości odwołania się członka lub też kandydata na członka od decyzji władz niższego szczebla dotyczącej jego osoby do organu wyższego szczebla, który taką decyzję może podważyć. Szczególne znaczenie ma ta zasada w przypadku partii, względem których nie mają uprawnień nadzorczych sądy powszechne<sup>27</sup>.

O przyjęciu nowego członka decydują w większości partii podstawowe komórki organizacyjne. Czasami zatwierdzają taką decyzję organy wyższego szczebla, szczególnie w przypadku, gdy kandydat na członka należał poprzednio do innej partii politycznej. Warunkiem jest spełnienie określonych wymagań. We wszystkich partiach stosuje się zasadę obowiązku złożenia pisemnej deklaracji członkowskiej. Odmienne jest jednak miejsce zarówno jej zgłoszenia, jak i organu

<sup>25</sup> Jerzy Kornaś uznał to za jeden z czynników kryzysogennych w SLD. J. Kornaś, *Przesłanki kryzysu i dekompozycji Sojuszu Lewicy Demokratycznej*, [w:] *Partie polityczne: permanentne problemy. Studia z zakresu funkcjonowania systemu politycznego*, red. idem, Kielce 2005, s. 181–182.

<sup>26</sup> Statut PiS, art. 16, ust. 2, pkt. 5; Statut Prawicy RP, § 23, ust. 2.

<sup>27</sup> M. Chmaj, op.cit., s. 43.

partii, który ją przyjmuje. W PPP, Zielonych, PiS i Prawicy RP nie precyzuje się struktury, w której składa się deklarację, w przypadku PO, SLD, PSL i Ruchu jest to podstawowa jednostka, jedynie w Solidarnej Polsce są to szczeble regionalny lub centralny. Decyzja o przyjęciu członka podejmowana jest na szczeblu wyłącznie podstawowym (PO, SLD, PSL, Ruch), podstawowym i regionalnym (Zieloni), regionalnym lub centralnym (PiS, SP, Prawica RP), centralnym (PPP). W przypadku PiS<sup>28</sup>, PSL i Prawicy RP wymaga się od kandydata uzyskania rekomendacji przynajmniej dwóch członków partii, w SLD jednego. Jedynie w SLD kandydat jest zobowiązany wpłacić wpisowe.

Odwołanie od decyzji odmownej o przyjęciu kandydaci mogą składać albo do sądów partyjnych (SLD), albo do władz wyższego poziomu (PO – Zarząd Regionu, SP – Zarząd Główny, Ruch – Zarząd Okręgu). W wielu partiach praktycznie nie istnieje możliwość odwołania się od decyzji o nieprzyjęciu w poczet członków i decyzja organu przyjmującego jest ostateczna (np. w PSL, PPP, PiS, Zielonych i Prawicy RP).

Zarówno przyjęcie członka, jak i utrata członkostwa powinny być zgodne z zasadami demokracji<sup>29</sup>. Kary stosowane wobec członków partii są różne, od ostrzeżenia aż do wykluczenia. Oczywiście wszelkie formy karania członków powinny być skonstruowane tak, by członek partii miał możliwość ustosunkowania się do nałożonej kary czy też odwołania się do innego organu w partii, jeżeli uzna, że nałożona kara jest niesprawiedliwa. Szczególnie ważne są jednak te rodzaje kar, które prowadzi do wyeliminowania danej osoby z grona członków partii. Kara wykluczenia obowiązuje we wszystkich badanych partiach, jednak różne organy partii mogą taką karę nakładać. Jedynie w przypadku SLD i Ruchu karę mogą nakładać wyłącznie sądy partyjne. W innych formacjach prawo takie mają też krajowe kolegialne władze wykonawcze. W partiach z reguły istnieje możliwość odwołania się od decyzji przez wykluczonego członka partii do sądów partyjnych lub władz wyższego szczebla.

Głównym powodem karania członków jest naruszenie zasad statutu, jednak poszczególne partie wprowadzają w statucie sformułowania często niejasne, umożliwiające szeroką interpretację np. sprzeniewierzenie się celom lub działanie na szkodę partii. Jest zatem istotne, który organ dokonuje interpretacji zapisów

<sup>28</sup> W PiS Komitet Polityczny może „określić okresowo” wymogi dla potencjalnych członków. Jest to wymóg zawarty w ankiecie/deklaracji członkowskiej, którego nie ma w statucie.

<sup>29</sup> T. Bichta, *Struktura organizacyjna partii politycznych w Polsce po 1989 roku*, Lublin 2010, s. 75–76.



statutu. W niektórych partiach takie kompetencje są powierzone krajowym sądom partyjnym (SLD, Zieloni, PPP), ale w innych krajowym kolegiальnym organom wykonawczym (PO, PiS, Ruch, SP), lub uchwałodawczym (PSL, Prawica RP). Może to prowadzić do naruszenia zasad demokratycznych, gdyż ten sam organ może decydować o interpretacji zapisów statutowych i wykluczeniu czy wykreśleniu danego członka partii za ich naruszenie.

## PODSUMOWANIE

Pozytywnie przejście procesu rejestracji oznacza, że partie spełniają ogólne wymogi dotyczące kształtowania swoich struktur w oparciu o zasady demokratyczne. Jakie zmiany mogłyby być wprowadzone, aby wybory w partiach stały się wyraźnie demokratyczne? Można by spróbować w regulacjach prawnych wymusić na partiach stosowanie rzeczywistej demokratyczności przy ustalaniu zasad wyłaniania władz. Trudno przypuszczać, by można było partiom narzucić inny system przeprowadzania wewnętrznych wyborów. Natomiast możliwe byłoby precyzyjne uregulowanie na poziomie ustawy obowiązku zapewnienia tajności przeprowadzanych wyborów personalnych. To mogłoby ograniczyć możliwości kontrolowania procedury wyborczej. Ze względu na swoją niedemokratyczność kooptacja powinna być wykluczona, a władze partii powinny być w całości wyłaniane w wyniku wyborów.

Nie wydaje się, aby było możliwe ograniczenie władzy liderów partyjnych, jednak można usunąć te statutowe kompetencje, które kolidują z prawami członków partii i zasadami wewnętrznej demokracji. Między innymi wskazane byłoby usunięcie prawa wyłączności liderów do składania wniosków. Jedynym, jak się wydaje, sposobem jest zapewnienie na poziomie ustawowym prawa zgłaszania kandydatów czy projektów uchwał każdemu członkowi partii. To może ograniczyć obecnie szeroki zakres władzy liderów. Partie nie zdecydowałyby się na obsadę stanowisk czy list wyborczych jedynie decyzją lidera. Brak zasad demokratycznych przewaga władzy jednostki nad władzą kolegiальną byłaby zbyt widoczne.

W przypadku karania członków, a zwłaszcza możliwości ich wykluczenia, nasuwają się dwa wnioski. Pierwszy – w partiach powinny działać sądy partyjne, i to przynajmniej na dwóch szczeblach, a na ich skład i pracę nie powinni mieć wpływu liderzy i wykonawcze władze partii. Drugi – to wyłącznie sądy partyjne powinny decydować o karaniu członków oraz o wykładni praw partyjnych.



## GENEZA, ZAŁOŻENIA PROGRAMOWE I DZIAŁALNOŚĆ RUCHU PIERESTROJKI W AMERYKAŃSKIEJ NAUCE O POLITYCE

*Zbigniew Kantyka\**

ORIGINS, CURRICULUM ASSUMPTIONS AND ACTIVITIES  
OF THE PERESTROIKA MOVEMENT  
IN AMERICAN POLITICAL SCIENCE

— ABSTRACT —

Model of methodological and theoretical pluralism, developed after the behavioral revolution, allows different methods and purposes of approach in research of political spheres of social life. For many years, it seemed that the current consensus is not threatened, that the acceptance of the status quo is widespread. As it turned out, however, post-behavioral order and peace were hiding under the surface of old conflicts and contradictions, and generated new ones. Somewhat like 100 years ago, at the beginning of the new century, they flowed on the surface – colliding with each other – as completely different visions of policy research, based on a different meaning of objectivity and truth and the role that the gained knowledge plays in the society.

In October 2000, to a dozen American political scientists and publishers of professional magazines there was sent an e-mail, signed “Mr. Perestroika”, containing harsh criticism of the system of forces existing in the American political science, under which there is a strong dominance of representatives of science-oriented mathematical modeling and quantitative methods, and representatives of other approaches are being discriminated against. This letter, commonly called the “Perestroika Manifesto”, has rapidly spread in the network, gaining a few hundred followers within a few weeks. It became the nucleus of an informal Perestroika Movement, which brought together a larger group of political scientists dissatisfied with the current model of discipline.

---

\* Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa.

They performed against the domination of investigator-driven assumptions of logical positivism and radical behaviorism, based on the assumption that it is possible to predict the political behavior on the basis of the theories of rationality. They also questioned focusing on discovering universal, independent of context, truths about politics, based on testing causal hypotheses with regard to the behavior of political actors and the quest to build a general theory. This results in their opinion that there is the marginalization of other studies aimed at clarifying and resolving specific issues and, on the other hand, the need of search for a more explicit link between theory and practice.

Supporters of the Perestroika Movement do not reject entirely quantitative methods, only tend to criticize their absolutizing character, involving the complete discrediting of approaches which are not referring to the quantification of data or treating this type of treatment only as a complementary knowledge considerations based on normative narrative. Therefore, they generally tend to the concept of methodological triangulation, in which quantitative techniques may complement and partially be a form of verification of qualitative methods in various research issues, of course, if you can combine both types of approaches.

They are clearly in favor of the primacy of the essence of research method. From this point of view, based on compliance with the applicable rules of methodological research, they do not have to be in this respect particularly innovative, hyper-precise or mathematicised. They should, however, contain a well-constructed argumentation, allowing reliably resolve important issues. The result should be to restore compounds research and theoretical knowledge with the real problems of political life, moving away from the extreme containment and academic character towards the relationship of knowledge about politics of social practice.

— KEYWORDS —

American political science, behavioralism, methodology, political theory, qualitative methods

W 1969 roku David Easton, przewodniczący Amerykańskiego Stowarzyszenia Nauki o Polityce (*American Political Science Association* – APSA), w programowym wystąpieniu wygłoszonym na 65. Kongresie tej organizacji zainicjował koniec ostrej konfrontacji nowego ze starym w teorii i metodologii nauki o polityce, ogłaszając początek ery postbehawioralnej<sup>1</sup>. Ze zrozumieniem odniósł się wówczas do argumentów krytyków radykalnej zmiany spowodowanej

---

<sup>1</sup> D. Easton, *The New Revolution of Political Science*, „American Political Science Review” 1969, Vol. 63, No. 4, s. 1051.

gwałtownym i głębokim behawioralnym zwrotem w koncepcjach i zasadach naukowego poznawania świata polityki. Dostrzegł sens w niezadowoleniu części środowiska naukowego i akademickiego z forsowania badań i nauczania nastawionego na dążenie do przekształcenia politologii w dyscyplinę opartą na bardziej rygorystycznych kryteriach naukowości wzorowanych na naukach przyrodniczych. Zaproponował zawieszenie broni, podkreślając, że w nauce o polityce zorientowanej na przyszłość jest miejsce obok behawioralistów, także dla reprezentantów obu głównych orientacji krytycznych – nurtu tradycyjno-konserwatywnego i reprezentantów nowej lewicy. Dało to początek nowej, pluralistycznej erze w badaniach sfery polityki, która – *de facto* – trwa do dziś.

Zwrócił on wówczas uwagę, że główną przyczynę potrzeby integracji różnorodnych form poszukiwania prawdy o polityce stanowią społeczne wyzwania epoki: konieczność racjonalnego zmierzenia się z narastającym wyścigiem zbrojeń, postępującą degradacją środowiska naturalnego, kryzysem ekonomicznym, pogłębiającymi się konfliktami społecznymi. W obliczu tej sytuacji, podkreślił, „postbehawioralny ruch w nauce o polityce (i równolegle w innych naukach społecznych) staje w obliczu nowej wizji naszej dyscypliny i obowiązków naszej profesji. Wymaga to podjęcia badań nastawionych na najbardziej istotne kwestie, stworzenia warunków, które zachęcą politologów, w ramach posiadanych przez nich możliwości, do określenia i urzeczywistnienia poprawy jakości życia politycznego zgodnie z kryteriami humanistycznymi”<sup>2</sup>. D. Easton jednoznacznie przyznał, że błędem była propagowana otwarcie przez behawioralistów ostra dystynkcja między wiedzą a praktycznym działaniem, która zwalniała politologów z obowiązku dokonywania moralnych wyborów związanych z konsekwencjami ich badań i osiąganymi przez nich rezultatami.

Jego wystąpienie stanowiło umiarkowaną odpowiedź ze strony behawioralistów na narastającą radykalną krytykę ich programu i jego praktycznych konsekwencji formułowaną w ramach istniejącego od 1967 roku środowiska *Caucus for a New Political Science* (CNPS). Członkowie tej frakcji działającej w strukturach APSA głośno wyrażali niezadowolenie z hegemonii zwolenników badań opartych na założeniach metodologicznych wąskiego empiryzmu i pozytywizmu, zwracając uwagę, że tak pojmowana nauka o polityce oddala się od odpowiedzi na kluczowe pytania generowane przez polityczną sferę życia społecznego i traci swój humanistyczny wymiar. Sygnalizowali, że zmiana orientacji metodologicznej drastycznie wpłynęła także na treść i zakres podejmowanej

---

<sup>2</sup> Ibidem, s. 1053.

problematyki badawczej, eliminując z obszaru zainteresowań głównego nurtu m.in. takie ważne uwarunkowane politycznie problemy społeczne, jak: zjawiska kryzysowe w środowisku wielkomiejskim, konflikty rasowe, nierówności etniczne i kulturowe czy ubóstwo. Na kongresie APSA w 1968 roku podkreślano, że z prestiżowego pisma „American Political Science Review” (APSR) zniknęły niemal zupełnie opracowania dotyczące tego typu kwestii, a dominują prace oparte na kanonach „twardej nauki”, czyli pozbawione aspektu normatywnego prezentacje uporządkowanych statystycznie danych empirycznych lub abstrakcyjne prace z zakresu formalnego modelowania<sup>3</sup>.

Wydawało się, że wypracowany wówczas i obowiązujący w kolejnych dekadach konsensus nie jest niczym zagrożony, że akceptacja dla istniejącego *status quo* jest powszechna. Jak się jednak okazało, ten postbehawioralny ład i pokój ukrywały pod swą powierzchnią dawne konflikty i sprzeczności oraz generowały nowe. Nieco podobnie jak przed 100 laty na początku nowego wieku na powierzchnię wypłynęły, zderzając się ze sobą, całkowicie odmienne wizje badań polityki, oparte na innym rozumieniu obiektywizmu i prawdy oraz roli, jaką uzyskana wiedza ma odgrywać w społeczeństwie.

Celem artykułu jest prezentacja podstawowych argumentów uczestników nowej dyskusji na temat podstaw metodologicznych i teoretycznych nauki o polityce w oparciu o analizę publikowanych przez nich tekstów, ze szczególnym uwzględnieniem Ruchu Pierestrojki (*Perestroika Movement*), w ramach którego znaleźli miejsce wszyscy zwolennicy postulowanych zmian i reform.

## GENEZA

W październiku 2000 roku do kilkunastu politologów amerykańskich oraz wydawców branżowych czasopism skierowany został e-mail podpisany „Mr. Perestroika”, zawierający ostrą krytykę istniejącego w amerykańskiej politologii układu sił, w ramach którego zdecydowanie dominują reprezentanci nauki zorientowanej na modelowanie matematyczne i metody ilościowe, a przedstawiciele innych podejść są dyskryminowani. List ten, nazwany potocznie „Mani-

---

<sup>3</sup> Por. I. Oren, *Our Enemies and Us: America's Rivalries and the Making of Political Science*, Ithaca 2003, s. 162.

festem Pierestrojki” (*Perestroika Manifesto*)<sup>4</sup>, błyskawicznie rozprzestrzenił się w sieci, zyskując w ciągu kilku tygodni kilkuset zwolenników<sup>5</sup>. Zawarta w nim ostra krytyka dotyczyła m.in. układu władzy w APSA, wskazując, że organizacja ta zdominowana jest przez personalne koterie. Autor negatywnie oceniał również profil merytoryczny tekstów zamieszczanych w firmowanych przez stowarzyszenie czasopismach. Nazbyt ostre kryteria naukowości eliminują bowiem wartościowe propozycje publikacji opartych na tradycyjnym podejściu historycznym, jakościowych studiach konkretnych przypadków i antyredukcyjnej krytycznej analizie kontekstualnej. Zwrócił uwagę, że poza zainteresowaniami APSA znalazł się spory obszar typowo politologicznych problemów badawczych, głoszone powszechnie zróżnicowanie metodologiczne ma charakter jedynie pozorny, a wielu wybitnych politologów mniej lub bardziej wprost dystansuje się od działań organizacji. Nie publikuje się prac dotyczących historii politycznej, socjologii politycznej, metodologii interpretacyjnej, konstruktywizmu, studiów regionalnych, teorii krytycznej czy postmodernizmu. Zastępują je wątpliwej wartości prace bazujące na schematycznych ujęciach pseudoekonomicznych, statystyce i teorii gier. „Mam nadzieję – stwierdził w ostatnim zdaniu Mr. Perestroika – że ten anonimowy list doprowadzi do demontażu Orwellovskiego systemu, który istnieje w APSA i tym samym nastąpi prawdziwa pierestrojka w naszej dyscyplinie”<sup>6</sup>.

Jeszcze w tym samym roku kilkudziesięciu politologów skierowało list otwarty do władz i członków APSA<sup>7</sup>. Jego autorzy, podpisując się imiennie pod тезami Mr. Perestroiki, rozszerzyli stawiane przez niego pytania i problemy, podkreślając, że tę bardzo subiektywną anonimową wypowiedź poparła zadzi-

---

<sup>4</sup> *The Idea. The Opening of Debate. Perestroika*, [w:] *Perestroika! The Raucous Rebellion in Political Science*, red. K.R. Monroe, New Haven–London 2005, s. 9–11.

<sup>5</sup> Zob. E. Eakin, *Political Scientists Leading a Revolt, Not Studying One*, „The New York Times”, 4.10.2000; S. Steinmo, *Perestroika/Glasnost and „Taking Back the APSR”*, „The New York Times”, 4.10.2000; S. Heller, D.W. Miller, *‘Mr. Perestroika’ Criticizes Political Science Journal’s Methodological Bias*, „Chronicle of Higher Education”, 17.10.2000; D.W. Miller, *Storming the Palace in Political Science*, „Chronicle of Higher Education”, 21.08.2001; J. Blecher, *Forward the Revolution: How One E-Mail Shook Up the Political Science Establishment*, „New Journal”, Yale University 2001, No. 34, s. 18–23; R.M. Smith, *Putting the Substance Back in Political Science*, „Chronicle of Higher Education”, 5.04.2002, s. 10–11; *How Cult Internet Character Mr. Perestroika Divided N.Y.U.’s Political Science Department*, „New York Observer”, 7.01.2002, s. 3.

<sup>6</sup> *The Idea*, op.cit., s. 11.

<sup>7</sup> C.S. Allen [et. al.], *An Open Letter to the APSA Leadership and Members*, „PS: Political Science & Politics” 2000, Vol. 33, No. 4, s. 735–737.

wiająca liczba uczonych, zajmujących różne pozycje wewnątrz środowiska. Odczuli oni potrzebę wyrażenia swego stanowiska i ogłoszenia, że podzielają głębokie niezadowolenie z obowiązującego stanu rzeczy. W liście padł zarzut nadmiernej koncentracji na technicznej stronie badań kosztem jakości podejmowanych kwestii. Za ewidentny skutek uboczny tego stanu rzeczy uznano oddalanie się od zrozumienia sensu zjawisk i procesów politycznych oraz coraz większą alienację formułowanej w ten sposób wiedzy z życia społecznego. Zwrócono uwagę na spadek zainteresowania lekturą APSR (zwłaszcza od momentu, gdy jego prenumerata dla członków APSA przestała być obowiązkowa), co związane jest z zamknięciem się programowym pisma na teksty wielu autorów oraz z brakiem dostatecznie demokratycznych procedur wyłaniania redakcji i kierownictwa pisma. List stał się formalnym załącznikiem nowego ruchu. „Nie stanowimy zorganizowanej, opartej na regularnej rekrutacji grupy – pisali sygnatariusze listu. Jesteśmy po prostu uczonymi, którzy po krótkiej dyskusji nad listem Mr. Perestroiki postanowili się do niego przyłączyć. Czynimy tak, ponieważ jesteśmy przekonani, że nasza profesja podąża w stronę alienacji coraz większej liczby tych, którzy chcieliby odgrywać w jej ramach aktywną rolę, oraz dostarcza coraz mniej możliwości zrozumienia polityki, a to jest sprzeczne z naszą odpowiedzialnością za postęp”<sup>8</sup>.

Ostre dysproporcje w praktycznej realizacji metodologicznego i teoretycznego pluralizmu znalazły potwierdzenie w systematycznych analizach zawartości głównych amerykańskich fachowych czasopism politologicznych, które potwierdziły drastyczny spadek publikacji opartych na badaniach jakościowych na rzecz artykułów bazujących na metodach statystycznych, matematycznych i modelach formalnych<sup>9</sup>. Z niepokojem odnotowywano również fakt, że w środowisku akademickim istnieje silny mechanizm polegający na reprodukowaniu tego typu badań, oparty na motywowaniu ekonomicznym (stypendia, dobra praca) i presji intelektualnej wywieranej na studentów i doktorantów. Sprawia to, że dokonując wyboru tematów badań i metodologii, kierują się oni względami pragmatycznymi i życiowymi, odrzucając mało atrakcyjne z tego punktu widzenia opcje, nawet

---

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Zob. D. Yanow, *Practicing Discipline*, „PS: Political Science & Politics” 2003, Vol. 36, No. 3, s. 397; D. Pion-Berlin, D. Cleary, *Methodological Bias in the APSR*, [w:] *Perestroika!*, op.cit., s. 304–322; L. Sigelman, *The Coevolution of American Political Science and the American Political Science Review*, „American Political Science Review” 2006, Vol. 100, No. 4.

jeśli bardziej odpowiadają one ich naukowym pasjom i zainteresowaniom<sup>10</sup>. Potwierdza to fakt, że wielu młodych politologów, doktorantów i asystentów, zgłaszając swój akces do Ruchu Pierestrojki, w ramach dyskusji internetowej sygnalizowało obawy przed ujawnieniem własnej tożsamości i związanymi z tym konsekwencjami<sup>11</sup>.

Podstawowym źródłem wiedzy na temat motywów działania, założeń Ruchu i jego celów stał się obszerny tom *Perestroika! The Raucous Rebellion in Political Science* opublikowany w 2005 roku pod redakcją Kristen Renwick Monroe przez wydawnictwo Uniwersytetu Yale<sup>12</sup>. Zebrane zostały w nim kluczowe, rozproszone dotąd, wypowiedzi zwolenników orientacji, nowe teksty programowe, próbujące nadać Ruchowi Pierestrojki uporządkowane ramy, przykłady badań inspirowanych nowymi ideami oraz pojedyncze wypowiedzi przeciwników i krytyków. W jednej z opinii zamieszczonych na okładce książki D. Easton określił ją jako „pasjonujący, prowokujący zbiór esejów o źródłach, zakresie, znaczeniu, ograniczeniach i konsekwencjach Ruchu Pierestrojki, który ukazuje dyscyplinę jako dynamiczne, żywe i krytyczne poszukiwanie różnych sposobów zrozumienia i racjonalizacji życia politycznego”<sup>13</sup>.

## METODY

Jednymi z podstawowych założeń metodologicznych Ruchu stały się krytyka dominacji badań inspirowanych założeniami logicznego pozytywizmu i skrajnego behawioralizmu, opartych na założeniu, że możliwe jest przewidywanie zachowań politycznych w oparciu o teorie racjonalności, i negatywna ocena poglądu, że podążanie w tym właśnie kierunku jest gwarancją rozwoju rzeczywistej wiedzy o polityce. Celem podstawowym w ramach tego dominującego paradygmatu jest odkrywanie uniwersalnej, niezależnej od kontekstu, prawdy o polityce, opartej na testowaniu hipotez przyczynowych w odniesieniu do zachowań aktorów politycznych i budowie teorii ogólnej. Powoduje to marginalizację

---

<sup>10</sup> T. Pachirat, *We Call It Grain of Sand. The Interpretive Orientation and a Human Social Science*, [w:] *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, red. D. Yanow, P. Schwartz-Shea, Armonk–London 2006, s. 373.

<sup>11</sup> D. Yanow, *Neither Rigorous Nor Objective? Interrogating Criteria for Knowledge Claims in Interpretive Sciences*, [w:] *Interpretation And Method*, op.cit., s. 88.

<sup>12</sup> *Perestroika!*, op.cit. Na tom złożyły się prace 38 autorów.

<sup>13</sup> Ibidem.



innych badań nastawionych na wyjaśnianie i rozwiązywanie konkretnych kwestii oraz poszukiwanie bardziej wyraźnego związku między teorią i praktyką<sup>14</sup>.

Zwolennicy Ruchu Pierestrojki nie odrzucają całkowicie metod ilościowych, krytykują jedynie tendencję do ich absolutyzacji, polegającą na całkowitym dyskredytowaniu wartości ujęć nieodwołujących się do kwantyfikacji danych lub też traktujących tego typu zabiegi jedynie jako wiedzę uzupełniającą rozważania oparte na narracji normatywnej. Skłaniają się więc na ogół do koncepcji triangulacji metodologicznej, w ramach której techniki ilościowe mogą stanowić uzupełnienie i częściową weryfikację metod jakościowych, jeśli oczywiście problematyka badawcza pozwala na łączenie obu typów podejść.

Jednoznacznie opowiadają się oni za prymatem istoty badań nad metodą. Przestrzeganie reguł i logiki wyjaśniania ma być zawsze podporządkowane „dystynktywnemu wglądowi w istotę politycznych kwestii”<sup>15</sup>. Z tego punktu widzenia oparte na przestrzeganiu obowiązujących zasad metodologicznych badania nie muszą być pod tym względem wyjątkowo nowatorskie, hiperprecyzyjne czy zmatematyzowane. Powinny jednak zawierać dobrze skonstruowaną argumentację, pozwalając wiarygodnie rozstrzygać ważne kwestie. Prowadzi to do postulatu uzupełnienia, a często wręcz zastąpienia badań nastawionych na metody badaniami ukierunkowanymi na problemy<sup>16</sup>.

Skrajnie sceptyczny stosunek zajmują uczestnicy ruchu do teorii racjonalnego wyboru, określanych przez nich złośliwie terminem *rat choice* (zamiast oryginalnego *rational choice*), co oczywiście odzwierciedla krytykę behawiorystycznych źródeł i konsekwencji tego podejścia oraz przekonanie o jego nieadekwatności w odniesieniu do skomplikowanej struktury i mechanizmów życia społecznego. Ostrze krytyki wymierzone jest m.in. w Williama H. Rikera i szkołę Rochester, najbardziej wpływowy nurt tzw. pozytywnej teorii polityki, zorientowanej na metody formalne i kwantyfikację danych<sup>17</sup>. Z punktu widzenia zwolenników Ruchu Pierestrojki teorie racjonalnego i publicznego wyboru, których reprezentantów, zwłaszcza w naukach ekonomicznych, uhonorowano licznymi Nagrodami Nobla, w rzeczywistości opisują fikcyjny świat, abstrahując od rzeczywistych mechanizmów zachowań ludzkich i społecznych. Uniwersalny

<sup>14</sup> S.F. Schram, *Return to Politics: Perestroika and Postparadigmatic Political Science*, „Political Theory” 2003, Vol. 31, No. 6, s. 836.

<sup>15</sup> R.M. Smith, op.cit., s. 10.

<sup>16</sup> I. Shapiro, *What's Wrong with Political Science and What to Do About It*, „Political Theory” 2002, Vol. 30, No. 4, s. 596–619.

<sup>17</sup> Por. G. Mackie, *Democracy Defended*, Cambridge 2003, s. 24–26.

człowiek wymodelowany na hiperracjonalnego *homo oeconomicus* zostaje niemal całkowicie wypreparowany z otaczającej go rzeczywistości, oderwany od kultury, osobowości, autorefleksji, emocjonalności, spontaniczności i innych „zakłóceń”, które mogłyby zaburzyć czystość i przejrzystość formalnej konstrukcji.

Tego typu krytyczne poglądy napotykały ostry opór ze strony wielu reprezentantów dominującego postbehawioralnego nurtu w politologii, którzy bronią ortodoksyjnej pozytywistycznej formuły naukowości, negując wszystko, co poza nią wykracza. Liderem tego typu poglądów, najbardziej aktywnym w polemice ze zwolennikami Ruchu Pierestrojki, jest David Laitin, reprezentujący ekonomiczny wariant teorii racjonalnego wyboru, który określił ich mianem luddytów przestraszonych współczesną nauką. W tomie podsumowującym pierwszy okres działania Ruchu pisał krytycznie: „Granice naukowości pozwalałyby przypuszczać, że pewne obszary wiedzy są już dzisiaj martwe, pewne debaty zakończone, a pewne metody przestarzałe. Pluralizm, który daje schronienie tym zapomnianym praktykom, nie może być naukowo usprawiedliwiony”<sup>18</sup>.

Ważnym punktem inspiracji i odniesienia dla uczestników ruchu pozostaje program metodologiczny sformułowany w opublikowanej poza głównym nurtem dyskusji politologicznej pracy Benta Flyvbjerga *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*<sup>19</sup>. Autor zaproponował w niej radykalne odejście od prób oceniania wartości badań i wiedzy społecznej przez pryzmat kryteriów typowych dla nauk przyrodniczych – wiedzy naukowej (*episteme*) i specjalistycznej wiedzy technicznej (*techné*). Podstawę nauk społecznych powinno stanowić kontrastujące z nimi pojęcie mądrości życiowej (*phronesis*). Siła nauk przyrodniczych polega na budowie teorii wyjaśniających i przewidujących, co jest istotne, ponieważ przedmiot ich badań nie może się sam tłumaczyć, albo zmieniać zamiarów w następstwie strategii retorycznych. W tym zakresie nauki społeczne nie mogą im dorównać. Ich zadanie jest inne, ma naturę hermeneutyczną i musi uwzględnić fakt, że poznanie świata ludzkiego jest uwikłane w rozumienie i interpretację (zarówno po stronie tego, który bada, jak i tego, który jest badany)<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> D.M. Laitin, *The Perestroika Challenge to Social Science*, [w:] *Perestroika!*, op.cit., s. 132. Ta ostra krytyka postulatów Ruchu Pierestrojki nie pozostała oczywiście bez odpowiedzi ze strony jego zwolenników – zob. B. Flyvbjerg, *A Perestroika Straw Man Answers Back: David Laitin and Phronetic Political Science*, „Politics and Society” 2004, Vol. 32, No. 3, s. 389–416; L.I. Rudolph, S.H. Rudolph, *Economics’ Fall from Grace*, „PS: Political Science & Politics” 2010, Vol. 43, No. 4, s. 747–748.

<sup>19</sup> B. Flyvbjerg, *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*, Cambridge 2001.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 32–33.

Przeniesieniem propozycji B. Flyvbjerga bezpośrednio na grunt politologii w połączeniu z programem Ruchu Pierestrojki stała się praca pod redakcją Sanforda F. Schrama i Briana Caterino *Making Political Science Matter. Debating Knowledge, Research and Method* z 2006 roku<sup>21</sup>. Zamieszczone w niej teksty, na ogół publikowane wcześniej w różnych czasopismach naukowych, a więc znane i stanowiące fragment toczącej się dyskusji, zawierały rozwinięcie wielu zgłaszanych od początku przez uczestników Ruchu Pierestrojki propozycji metodologicznych, pogłębionych i osadzonych w kontekście tzw. *Flyvbjerg debate*. Jednym z elementów refleksji stała się próba identyfikacji wspólnych, mimo odmienności sytuacji w USA i w Europie, celów związanych z konieczną przebudową badań społecznych. Sytuacja politologii europejskiej zasadniczo różniła się od amerykańskiej – mimo pewnego wzrostu zainteresowania i rozwoju badań ilościowych siłą tradycji dominowały publikacje oparte na badaniach jakościowych<sup>22</sup>. Związane było to m.in. ze zdecydowanie łagodniejszym niż w USA przebiegiem rewolucji behawioralnej, która oczywiście pozostawiła po sobie wyraźne ślady, lecz jej zwolennicy nigdy nie osiągnęli tak dominującej pozycji jak po drugiej stronie oceanu<sup>23</sup>. Mimo tej różnicy wspólne stało się dążenie do rezygnacji ze skrajnie naturalistycznego wzorca, jako jedynego miernika naukowości, i otwarcie przestrzeni dla podejść alternatywnych, bowiem one istniały, istnieją i zawsze będą istnieć<sup>24</sup>. Stąd, jak podkreślają redaktorzy tomu, „podejścia interpretacyjne, które kładą nacisk na rozumienie znaczenia społecznego działania w określonych kontekstach, zyskują na znaczeniu w badaniach społecznych. Poszukiwanie tego typu wyjaśnień jest coraz bardziej skuteczne. Dla rosnącej liczby specjalistów z zakresu nauk społecznych trudne jest wyobrażenie sobie czystego faktu społecznego, niezależnego od kontekstu czy znaczenia. Czy polityczny przywódca, na przykład, mógłby mieć przekonanie o prawomocności swego działania

<sup>21</sup> *Making Political Science Matter. Debating Knowledge, Research and Method*, red. S.F. Schram, B. Caterino, New York–London 2006.

<sup>22</sup> Por. L. Billordo, *Methods Training in French Political Science*, „French Politics” 2005, No. 3, s. 352–357; L. Hooghe, *Letter from the Chair: Methodological Pluralism among Europeanists*, „APSA European Politics & Society Newsletter” 2005, Vol. 4, No. 2, s. 1; J. Jupille, *A Thousand Flowers Blooming? Methodological Practices in EU Studies*, „APSA European Politics & Society Newsletter” 2005, Vol. 4, No. 2, s. 2–6; M. Rhodes, J. Newell, *Editorial*, „European Political Science” 2006, Vol. 5, s. 107–109.

<sup>23</sup> B. Caterino, S.F. Schram, *Introduction. Reframing the Debate*, [w:] *Making Political Science Matter*, op.cit., s. 2; C. Kinnvall, *Not Here, Not Now! The Absence of a European Perestroika Movement*, [w:] *Perestroika!*, op.cit., s. 21–44.

<sup>24</sup> B. Caterino, S.F. Schram, op.cit., s. 5.

niezależnie od poparcia politycznego zaplecza, które je legitymizuje? Rośnie liczba badaczy akceptujących przekonanie, że wiedza o społecznym świecie jest niemożliwa bez rozumienia sensu działania współuczestników społecznego świata<sup>25</sup>. Zacerpnięte z terminologii Arystotelesowskiej pojęcie *phronesis* i pomysł, by skierować nauki społeczne w tę właśnie stronę, oznaczają nie zaprzeczenie czy odrzucenie abstrakcyjnych i uniwersalnych *episteme* i *techné*, lecz postulat uzupełnienia wiedzy społecznej o wartości i właściwości, bez których staje się ona bezużyteczna. W przypadku nauki o polityce, aby nadać jej rzeczywiste znaczenie, trzeba podjąć próbę odpowiedzi na pytanie: dokąd zmierzamy? Jeśli je zignorujemy lub nie uda nam się na nie skutecznie odpowiedzieć, pozostaniemy w liberalnym i demokratycznym społeczeństwie skazani – jak dotąd – na wiarę w techniczne rady ekspertów i koncepcje biznesmenów, wskazujących to, co rzekomo jest najlepsze dla wspólnego dobra<sup>26</sup>.

## TEORIA

W centrum krytycznej refleksji Ruchu Pierestrojki na temat stanu współczesnej nauki o polityce znalazły się nie tylko kwestie czysto metodologiczne, ale także – a może przede wszystkim – treść i funkcje wiedzy naukowej. Obie te kwestie jego uczestnicy postrzegali zresztą w ścisłym związku ze sobą, akcentując jednak przede wszystkim uzależnienie kierunku i jakości refleksji teoretycznej od dominacji określonych rozstrzygnięć metodologicznych. Poruszając zagadnienie funkcji nauki, podobnie jak w radykalnej krytyce końca lat sześćdziesiątych, sygnalizowali poczucie drastycznego oderwania sformalizowanych badań i analiz statystycznych, logicznych i matematycznych od rzeczywistego życia społecznego, od realnych pytań, na które trzeba odpowiadać, i problemów, które trzeba rozwiązywać w sferze polityki. Paradygmat krytykowany przez uczestników Ruchu Pierestrojki – w ujęciu S.F. Schrama – opiera się następujących założeniach: (1) zadaniem politologii jest działanie na rzecz zrozumienia prawdy o polityce; (2) badania politologiczne przyczyniają się do tego poprzez gromadzenie i poszerzanie obiektywnej wiedzy o polityce; (3) wzrost tej wiedzy jest zależny od budowy teorii, której funkcją jest wyjaśnianie polityki; (4) tworzenie teorii

<sup>25</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>26</sup> T.W. Luke, *Finding New Mainstreams. Perestroika, Phronesis, and Political Science in the United States*, [w:] *Making Political Science Matter*, op.cit., s. 257.

jest uwarunkowane rozwojem uniwersalnych generalizacji dotyczących zachowania aktorów politycznych; (5) rozwój rosnącej bazy uogólnień następuje przez testowanie falsyfikowanych hipotez przyczynowych, które muszą potwierdzać się poprzez skuteczność przewidywań; (6) rosnąca skuteczność przewidywań dotyczących zachowania politycznego wynika z analiz zmiennych opartych na próbach obejmujących duże liczby przypadków; (7) te rosnące zasoby obiektywnej, przyczynowej wiedzy mogą być wykorzystane w służbie społeczeństwu poprzez wpływ na decydentów publicznych i działaczy państwowych<sup>27</sup>. Tak zdefiniowane granice naukowości badań nad polityką, zdaniem zwolenników Ruchu Pierestrojki, wyłączają wiele poważnych badań, np. opartych na studium przypadku i innych metodach jakościowych, a ich skuteczność i przydatność praktyczna budzą poważne wątpliwości.

Intencją uczestników Ruchu stało się przywrócenie nauce o polityce wymiaru dyscypliny operującej perspektywą krytyczną, podejmującej kluczowe kwestie generowane przez życie społeczne i nastawionej na rozwiązywanie w oparciu o wiedzę pojawiających się realnych problemów. Oznacza to zerwanie z wizerunkiem nauki zorientowanej wyłącznie na wiedzę samą w sobie na rzecz dziedziny, w której rolę kluczową odgrywa osadzona w szerszej perspektywie refleksja krytyczna<sup>28</sup>.

Propozycja przywrócenia związku poszukiwań naukowych z praktyką polityczną, nie na poziomie czysto instrumentalnym (bierne techniczne doradztwo), lecz w znaczeniu rozwiązywania rzeczywistych problemów, jest bliska niemal wszystkim zwolennikom Ruchu Pierestrojki. Jak to ujął S.F. Schram, „*Pierestrojka* jest luźnym ruchem politologów, poczynawszy od słuchaczy studiów magisterskich aż po starszych wykładowców, którzy nie zawsze zgadzając się całkowicie ze sobą co do metody, wspólnie odczuwają brak w politologii podejścia krytycznego. Dostrzegają zbyt abstrakcyjną naturę znacznej części badań, ich dekontekstualizację, koncentrację na odpowiedniej skali empirycznej próby, dehumanizację myślenia o relacjach społecznych. Tak uprawiane współczesne nauki społeczne

<sup>27</sup> S.F. Schram, *Return to Politics: Perestroika and Postparadigmatic Political Science*, op.cit., s. 836.

<sup>28</sup> Tak postrzegana jest istota programu Ruchu Pierestrojki z perspektywy innych dyscyplin, które borykają się z nieco podobnymi problemami. Jego odpowiednikiem w socjologii jest program tworzenia „socjologii publicznej” – por. M. Burawoy, *The Critical Turn to Public Sociology*, [w:] *Enriching the Sociological Imagination: How Radical Sociology Changed the Discipline*, red. R.F. Levine, Boston 2004, s. 314–315, a w ekonomii, zainicjowany w podobnym czasie, europejski ruch *Post-Autistic Economics (PAE)* – zob. *Real World Economics: A Post-Autistic Economics Reader*, red. E. Fullbrook, London 2007.

zwykle nie potrafią wytworzyć wiedzy, która mogłaby znacząco przenikać życie społeczne<sup>29</sup>.

Proponując w miejsce naśladowania nauk przyrodniczych skierowanie się w stronę tworzenia fronetycznej nauki o polityce (*phronetic political science*), B. Flyvbjerg podkreślił, że głównym celem powinno być analizowanie i tworzenie interpretacji wartości i interesów w praktyce politycznej i administracyjnej. Założenie to można sprowadzić do czterech racjonalno-wartościujących pytań: 1) Dokąd zmierzamy?; 2) Kto zyskuje, a kto traci i w jakim to pozostaje związku z mechanizmami władzy?; 3) Czy słuszny jest rozwój w tym kierunku?; 4) Co, jeśli w ogóle, powinniśmy w tej sytuacji zrobić?<sup>30</sup> Poszukująca odpowiedzi na nie nowa, zmodernizowana nauka o polityce powinna być krytyczna, użyteczna i podporządkowana celom społecznym, czyli – jak określiły to wprost Dvora Yanow i Peregrine Schwartz-Shea, nie wstydząc się tego terminu – powinna być nauką zaangażowaną (*engaged*)<sup>31</sup>.

Susanne H. Rudolph, podejmując zagadnienie kierunków rozwoju wiedzy politologicznej, zwróciła uwagę na konieczność odejścia od jednostronnego zapatrzenia w paradygmat poszukiwania uniwersalnej teorii ogólnej. Zasadniczym błędem było poszukiwanie odpowiedzi na nurtujące naukę o polityce pytania odnoszące się do wszystkich społeczeństw w oparciu o zabarwioną ideologicznie perspektywę amerykańskiego liberalizmu. Stanowiący podstawę tego modelu uniwersalizm Locke'a wygenerował nadmierną wiarę w możliwość interpretowania i wyjaśniania funkcjonowania różnych społeczeństw za pomocą jednorodnego schematu opartego na kategorii racjonalności, co prowadziło na ogół do przypisywania im motywów zgodnych z ogólną teorią, bez ich rzeczywistej weryfikacji. Jej zdaniem „przypuszczenie, że preferencje i wybory aktorów są zdeterminowane wyłącznie przez kalkulację opartą na własnym racjonalnym interesie, jest problematyczne nie tylko dlatego, że ignoruje rolę sentymentów, namiętności i zaangażowania, nie tylko dlatego, że racjonalność jest raczej wyjątkiem niż regułą, lecz głównie z powodu tego, że nie uwzględnia niejednorodnego uwarunkowania zachowania przez zróżnicowane kultury”. Alternatywę powinna stanowić „wiedza usytuowana” (*situated knowledge*), zrywająca z koncepcjami racjonalnego wyboru i opartymi na anglo-amerykańskich wzorcach i kategoriach

<sup>29</sup> S.F. Schram, *Return to Politics. Perestroika, Phronesis, and Post-Paradigmatic Political Science*, [w:] *Making Political Science Matter*, op.cit., s. 18.

<sup>30</sup> B. Flyvbjerg, *A Perestroika*, op.cit., s. 76.

<sup>31</sup> D. Yanow, P. Schwartz-Shea, *Re-recognizing Interpretive Methodologies in the Human Sciences*, [w:] *Interpretation and Method*, op.cit., s. 369.

studiami dotyczącymi globalizacji. Wiedza tego typu uwzględnia czas, miejsce i uwarunkowania oraz zakłada, że czynniki te wywierają wpływ na badane jednostki i społeczności. Teoria konstruowania „wiedzy usytuowanej” bierze pod uwagę lokalną wiedzę i praktykę oraz sposób postrzegania i interpretowania rzeczywistości przez badanych. To strategia budowy teorii od dołu, a nie od góry. Ten typ wiedzy, w odróżnieniu od wiedzy uniwersalnej, nie zakłada jednakowej drogi rozwojowej dla całej ludzkości, lecz przewidywania dotyczące przyszłości odnosi do konkretnych kultur i społeczeństw, których wiedza ta dotyczy<sup>32</sup>.

## ORGANIZACJA/STRUKTURA

Zwolennicy ruchu poddali ostrej krytyce istniejące mechanizmy wyborcze w APSA, zwracając uwagę na potrzebę zwiększenia wpływu na nominację kandydatów marginalizowanym dotąd grupom mniejszościowym pozostającym poza głównymi nurtami, dominującymi od lat w Stowarzyszeniu. Uzasadniali to, odwołując się do argumentu, że trudno zaakceptować sytuację, w której instytucja propagująca demokrację społeczną i polityczną sama w swym działaniu ewidentnie oddala się od zasad równości i egalitaryzmu.

Propozycje te nie były powszechnie akceptowane. Argumenty przeciwników znalazły odzwierciedlenie m.in. w opozycyjnym do wystąpienia Mr. Perestroiki, również anonimowym e-mailu, który pojawił się w sieci internetowej w czerwcu 2002 roku, sygnowanym „Mr. Pravda”. Jego autor zarzucił zwolennikom Ruchu Pierestrojki m.in., że za ich reformatorskimi propozycjami kryją się czysty koniunkturalizm i chęć ominięcia koniecznych rygorów metodologicznych, aby móc łatwiej publikować własne teksty i robić własne kariery naukowe i organizacyjne. Potwierdzać to miał eklektyzm ideologiczny Ruchu, w którym mieściły się tak skrajne nurty, jak: reprezentanci tradycyjnej politologii chrześcijańsko-konserwatywnej ze szkoły Leo Straussa, lewicowi postmoderniści czy przedstawiciele politologii feministycznej<sup>33</sup>.

Blisko 15 lat istnienia Ruchu Pierestrojki przyniosło korzystne zmiany w strukturze i mechanizmach funkcjonowania APSA, stwarzając tym samym

---

<sup>32</sup> S.H. Rudolph, *The Imperialism of Categories: Situating Knowledge in a Globalizing World*, „Perspectives on Politics” 2005, Vol. 3, No. 1, s. 5–14.

<sup>33</sup> Mr Pravda, *Some Thoughts on Perestroika and Political Science*, <http://h-net.msu.edu>, odczyt z dn. 5.10.2014.

szanse na wprowadzenie reform merytorycznych, uzależnionych od decyzji i polityki władz organizacji. Nie wszystkie propozycje udało się przeforsować jego zwolennikom i przekształcić w obowiązujące reguły statutowe. O rosnącej pozycji nurtu reformatorskiego świadczy jednak fakt, że w latach 2002–2003 prezydentem APSA była sympatyzująca z ruchem Theda Skocpol (Uniwersytet Harvarda), a tuż po niej w latach 2003–2004 tę funkcję objęła jedna z czołowych jego przedstawicielek S. H. Rudolph (Uniwersytet Chicago). Kilka innych osób związanych z Ruchem Pieriestrojki w tym okresie zaczęło odgrywać również istotną rolę w strukturach organizacyjnych. Istotny wpływ na to miał Robert Putnam (prezydent APSA w latach 2001–2002), który dopuścił zwolenników Ruchu do wielu ważnych funkcji decyzyjnych w Stowarzyszeniu. Zdecydowanie wzrosła pozycja badaczy niemieszczących się w krytykowanej przez Ruch Pieriestrojki politologii neobehawioralnej.

Znaczny postęp nastąpił także w treści publikacji zamieszczanych w APSR, głównie za sprawą nowego redaktora pisma Lee Siegelmana<sup>34</sup>. W latach 2002–2004 na łamach tego kwartalnika ukazało się dwa razy więcej artykułów opartych na badaniach jakościowych niż w ciągu całej wcześniejszej dekady<sup>35</sup>. Niewątpliwym sukcesem Ruchu było przyspieszenie prac nad uruchomieniem nowego, bardziej otwartego metodologicznie i teoretycznie pisma wydawanego przez APSA. Już w marcu 2003 roku ukazał się wydany przez Cambridge pod patronatem Stowarzyszenia pierwszy numer „Perspectives on Politics”<sup>36</sup>. Jego redaktorem naczelną została specjalizująca się w badaniach procesów rządzenia i zagadnień etnicznych Jennifer Hochschild z Uniwersytetu Harvarda. Obejmując tę funkcję, zapowiedziała, że pismo będzie starało się objąć swym zakresem całość problematyki badawczej politologii, od kontemplacyjnej filozofii polityki, interpretacyjnych studiów przypadku i analiz dotyczących polityk szczegółowych, które wywołują często polityczne spory, po systematyczne badania ilościowe oraz prace oparte na metodach dedukcyjnych. Wszystkie te obszary nie powinny bowiem się wykluczać, lecz wzajemnie wspierać i uzupełniać. Od strony programowej pismo wybrało strategię poruszania się po cienkiej granicy między tym, co aktualne i ważne, a zagadnieniami mieszczącymi się w ramach czysto akademickiej naukowości. Oznaczało to położenie nacisku na dwie tendencje:

<sup>34</sup> L. Sigelman, *The APSR in the Perestroika Era*, [w:] *Perestroika!*, op.cit., s. 323–329.

<sup>35</sup> Zob. K. Jacobsen, *Perestroika in American Political Science*, „Post-Autistic Economics Review” 2005, No. 32, Article 6, <http://www.paecon.net/PAEReview/issue32/Jacobsen32.htm>, odczyt z dn. 5.10.2014.

<sup>36</sup> J. Hochschild, *Inventing Perspectives on Politics*, [w:] *Perestroika!*, op.cit., s. 330–341.



z jednej strony odejście od artykułów bardzo wąsko specjalistycznych, z drugiej przestrzeganie zasad rzetelności naukowej i zrozumiałości dla odbiorców<sup>37</sup>.

Postulat większego dostępu do ważnych stanowisk dla reprezentantów różnych grup etnicznych, kulturowych i płci stanowił ważne hasło programowe zwolenników Ruchu Pierestrojki, podnoszone od początku ich aktywności (ostro zasygnalizowane już bezpośrednio w inicjującym Ruch e-mailu Mr. Perestroiki<sup>38</sup>). Od momentu powstania Ruchu z kolejnych pięciu prezesów APSA, czterech było kobietami, co nie zdarzało się nigdy wcześniej w długiej, ponad stuletniej historii organizacji.

W 2003 roku powstała w strukturze APSA nowa Sekcja Metod Jakościowych, utworzono również międzyuniwersyteckie Konsorcjum Jakościowych Metod Badawczych, organizujące dorocznie konferencje metodologiczne poświęcone tej orientacji w badaniach politologicznych<sup>39</sup>.

Postulaty i działania Ruchu Pierestrojki nie zdołały zmienić negatywnych zjawisk kadrowych w amerykańskiej politologii, której pozycja w środowisku akademickim stopniowo się osłabia – spadają liczba naukowców zatrudnionych na stałych etatach oraz liczba studentów. Wielu politologów działa indywidualnie, pozostając w izolacji, nie mając stałych związków z uczelniami. Jest to rezultat m.in. rosnących opłat za studia przy jednoczesnym zmniejszaniu się uposażeń nauczycieli akademickich. APSA nie reaguje na te zjawiska odpowiednio aktywnie, ma zresztą mocno ograniczone możliwości zapobiegania tym negatywnym tendencjom. Niemniej jednak wzrosło zainteresowanie Stowarzyszenia zagadnieniami edukacji, czego świadectwem stało się organizowanie coraz większej liczby sympozjów i konferencji poświęconych kwestiom dydaktyki w ramach studiów politologicznych<sup>40</sup>. Oprócz negatywnych zjawisk generowanych przez przyczyny natury gospodarczej, wzmocnionych w wyniku globalnego kryzysu

<sup>37</sup> Idem, *Looking Forward: Some Comments on 'Perspectives'*, „PS: Political Science & Politics” 2002, Vol. 35, No. 2, s. 274.

<sup>38</sup> Krytykując niedemokratyczne reguły obowiązujące w strukturze APSA, pytał on wprost: „Dlaczego przytłaczającą większość przewodniczących APSA i składu redakcji APSR stanowią biali mężczyźni? A gdzie Afroamerykanie, Latynosi, kobiety, homoseksualiści, Azjaci – w skrócie, całe to zróżnicowane społeczeństwo Stanów Zjednoczonych i ten świat, do którego badania aspiruje APSA [...]?” Zob. *The Idea*, op.cit., s. 10.

<sup>39</sup> Zob. P. Schwartz-Shea, A. Bennett, *Introduction – Methodological Pluralism in Journals and Graduate Education? Commentaries on New Evidence*, „PS: Political Science & Politics” 2003, Vol. 36, No. 3, s. 371–372.

<sup>40</sup> J.V. Scott, R.M. Smith, *Teaching: The Issues Perestroika Neglected*, „PS: Political Science & Politics” 2010, Vol. 43, No. 4, s. 751–752.

ekonomicznego, niepokój zwolenników Ruchu Pierestrojki budzi utrzymywanie się dotychczasowego *status quo* w zakresie ideologicznego układu sił w akademickiej politologii. Nie uległ on zasadniczym zmianom, co prowadzi do pesymistycznych wniosków na temat możliwości swobodnego wybierania własnych opcji badawczych i teoretycznych przez studentów i młodych naukowców. Stan ten dobrze ilustruje konstatacja Grega J. Kaszy: „Reforma edukacji magisterskiej jest podstawowym celem Ruchu Pierestrojki. Do czasu, gdy go nie osiągniemy, studenci będą znajdować się w trudnym położeniu. To bardzo ponura konstatacja, lecz obecnie, aby zostać godnym szacunku uczonym, w dużym stopniu będziesz musiał uczyć się sam”<sup>41</sup>.

#### Postulaty programowe zwolenników Ruchu Pierestrojki

METODA	<p>(a) rzeczywiste równouprawnienie różnorodnych podejść oraz metod badawczych stosowanych w politologii, zarówno tradycyjnych, związanych z klasyczną nauką o polityce, jak i będących wynikiem rewolucji behawioralnej oraz pojawiających się współcześnie</p> <p>(b) zrównoważenie znaczenia, pozycji i wpływu badań opartych na ujęciu ilościowym i modelowaniu matematycznym z badaniami jakościowymi i opartymi na interpretacji</p> <p>(c) odejście od oceniania rezultatów badawczych według kryteriów tzw. czystej nauki, czyli standardów obowiązujących w naukach formalnych i przyrodniczych, opartych na pozytywizmie logicznym i skrajnym naturalizmie</p>
TEORIA	<p>(a) rezygnacja z dążenia do stworzenia teorii ogólnej jako podstawowego paradygmatu w nauce o polityce i innych naukach społecznych</p> <p>(b) przywrócenie związków badań i wiedzy teoretycznej z rzeczywistymi problemami życia politycznego, odejście od skrajnej hermetyczności i akademickości w stronę związku nauki z praktyką</p> <p>(c) akceptacja realnego pluralizmu ideowego w poszukiwaniach teoretycznych, nadanie równorzędnej rangi badaniom zorientowanym na inne wartości niż konserwatywne i skrajnie liberalne, m.in. teorii krytycznej, neomarksizmowi, multikulturalizmowi, postmodernizmowi, feminizmowi</p>

<sup>41</sup> G.J. Kasza, *Unearthing the Roots of Hard Science: A Program for Graduate Students*, [w:] *Making Political Science Matter*, op.cit., s. 233.

ORGANIZACJA / STRUKTURA	<p>(a) demokratyzacja APSA, dopuszczenie do zarządzania Stowarzyszeniem środowisk zmarginalizowanych ze względu na niedoceniające pewnych obszarów badawczych i metod oraz z powodu nierówności pod względem etnicznym, kulturowym, rasowym i płciowym</p> <p>(b) stworzenie równych szans publikowania na łamach czasopism politologicznych wydawanych przez APSA i inne stowarzyszenia, opartych na otwartości redakcji i recenzentów na teksty o różnym profilu teoretycznym i metodologicznym</p> <p>(c) zwiększenie roli politologów w życiu społecznym, zatrzymanie postępującej izolacji środowiska od realnych problemów politycznych i udziału w ocenianiu strategii i działań polityków, uświadamianie im odpowiedzialności związanej z podejmowanymi decyzjami</p> <p>(d) wprowadzenie rzeczywistego pluralizmu w treściach i metodach kształcenia akademickiego z zakresu politologii, otwierającego szanse studentom i młodym naukowcom reprezentującym zainteresowania mieszczące się w różnych nurtach teoretycznych</p>
----------------------------	---

\* \* \*

Podobnie jak istniejący już ponad 40 lat *Caucus for a New Political Science*, który wystąpił z negatywną oceną behawioralnej wiedzy o polityce w okresie rewolucji lat sześćdziesiątych pod hasłem „uczynienia nauki o polityce przydatną w walce o lepszy świat”, tak i Ruch Pierestrojki motywował swoje cele ideą, by „politologia, jako akademicka dyscyplina, stała się znaczącym elementem współczesnej polityki”<sup>42</sup>. Oba bunt sformułowały mocno uzasadnione krytyczne oceny istniejącej sytuacji i zaproponowały programy reform zmierzające do zmiany sytuacji i budowy opartego na nowych zasadach konsensusu<sup>43</sup>. CNPS, mimo marginalnej pozycji w ramach APSA, przyczynił się do wyhamowania radykalnej fali rewolucji behawioralnej. W przypadku Ruchu Pierestrojki realne efekty działań organizacyjnych i programowych są widoczne jeszcze bardziej wyraźnie. Osiągnięte zostały one przez ruch niemający ram organizacyjnych i niezmierzający w kierunku bardziej jednoznacznego ukonstytuowania się. Fakt, że jest to bardzo luźna tendencja, skupiająca bardzo różnych zwolenni-

<sup>42</sup> C. Barrow, *The Intellectual Origins of New Political Science*, „New Political Science” 2008, Vol. 30, No. 2, s. 215–216.

<sup>43</sup> T.W. Luke, P.J. McGovern, *The Rebels’ Yell: Mr. Perestroika and the Causes of This Rebellion in Context*, „PS: Political Science & Politics” 2010, Vol. 43, No. 4, s. 731.

ków – od renomowanych politologów po studentów, zbudowana trochę jako towarzyska kawiarenka internetowa, budzi wątpliwości co do dalszych losów tego przedsięwzięcia. Uczestnicy Ruchu Pierestrojki mają tego świadomość<sup>44</sup>, licząc się z koniecznością wyboru między kontynuowaniem rewolucji w aktualnej formie a decyzją o ustrukturyzowaniu się i instytucjonalizacji. Ten drugi wariant oznaczać może wzmocnienie pozycji w APSA, lecz jednocześnie będzie zapewne końcem idei Ruchu w pierwotnym kształcie. Niezależnie od dalszych losów tej inicjatywy wszystko wskazuje na to, że rozpoczęta w 2000 roku dyskusja na temat metodologii, teorii i struktury organizacyjnej współczesnej amerykańskiej politologii będzie kontynuowana i będzie wywierać realny wpływ na stan wiedzy o polityce i miejsce dyscypliny w życiu społecznym. Byłoby niewątpliwie dobrze, gdyby doświadczenia te znalazły odbicie także w polskiej rzeczywistości, wzmacniając i pogłębiając niemal nieobecną dyskusję na temat kwestii podstawowych dla rozwoju naszej dyscypliny<sup>45</sup>. Trudno bowiem rzetelnie i skutecznie poznawać naukowo świat, działając bezrefleksyjnie, z nastawieniem na wąskie cele, skupiając się na rozwiązywaniu problemów bieżących, bez stawiania sobie pytań o to, w jaki sposób i w jakim celu poszukujemy prawdy.

---

<sup>44</sup> J.V. Scott, *Ironic Representation*, [w:] *Perestroika!*, op.cit., s. 277.

<sup>45</sup> Od reguły są oczywiście wyjątki, m.in. wieloletni projekt badawczy Zakładu Metodologii i Teorii Polityki Uniwersytetu Jagiellońskiego rozpoczęty w 2007 roku „Kim jesteś politologu?”, ogólnopolskie konferencje: „Czym jest teoria w politologii?” (2010) Zakładu Teorii Polityki Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i „Od nauk politycznych do nauki o polityce. Ewolucja i współczesny stan badań polityki” (2014) Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.

# 25 LAT POLSKIEGO SAMORZĄDU GMINNEGO

---





## POLSKA GMINA A MIĘDZYNARODOWE STANDARDY SAMORZĄDNOŚCI TERYTORIALNEJ (25 LAT W ZARYSIE)

*Katarzyna Kobielska\**

POLISH COMMUNE AND INTERNATIONAL LOCAL GOVERN-  
MENT STANDARDS (THE LAST 25 YEARS – IN OUTLINE)

— ABSTRACT —

The article presents the lowest level of local government – a commune – against the background of international local government standards formulated by such organizations as the Council of Europe, UNDP, OECD, the World Bank, the European Union. Firstly, the evolution of these standards is presented – starting from European Charter of Local Self-Government, through European Charter of Local Self-Government, ending with The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level and European Governance. Then, the range of implementation of these principles in Polish local government is analyzed. It can be determined that external influence in the form of international standards has been one of the key factors shaping the Polish self-government in the last 25 years.

— KEYWORDS —

commune, international local government standards

---

\* Uniwersytet Wrocławski, Instytut Politologii.

## UWAGI WPROWADZAJĄCE

W niniejszym tekście podjęto próbę określenia znaczenia wpływów, jakim podlega polski samorząd gminny, płynących z otoczenia zewnętrznego. Pod pojęciem wpływów rozumiem standardy międzynarodowe dotyczące funkcjonowania władz i administracji lokalnej. Podstawowe podmioty stanowiące źródło tego rodzaju wpływów to Rada Europy i przygotowany przez nią – zawarty w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL) – katalog kryteriów, jakie powinna spełniać terytorialna samorządność.

Pomimo niewątpliwego znaczenia EKSL dla polskiej samorządności w niniejszym opracowaniu jest ona tylko punktem wyjścia. Staram się bowiem pójść dalej, prezentując trendy, które pojawiły się na przestrzeni kolejnych lat. W polskiej (i nie tylko polskiej) literaturze brakuje takiego ujęcia tematu, które traktuje opracowywane w kolejnych latach standardy samorządności jako proces podlegający stałemu rozwojowi. Ponadto trzeba przyznać, że sama EKSL stanowi zbiór wytycznych tak intensywnie eksploatowany w polskiej literaturze tematu<sup>1</sup>, że byłoby pewną niestosownością powielanie istniejących interpretacji pomimo deficytów, które nadal można zaobserwować w polskim systemie lokalnym. Poza samą EKSL zajmuję się więc wytycznymi bardziej nowoczesnymi, które odchodzą od przedstawiania decentralizacji jako jedynej oczywistej podstawy systemów demokratycznych (czy też aspirujących do bycia demokratycznymi), orientując się na jakość owej demokracji w jej warstwie funkcjonalnej.

---

<sup>1</sup> Por. B. Dolnicki, *Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 9, s. 11–22; J. Galster, *Ustawa samorządowa a europejskie standardy samorządności. Próba analizy komparatystycznej*, „Zeszyty Naukowe WSHE” 1999, t. 4, s. 21–28; Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993; L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9, s. 1–80; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Polsce na tle standardów europejskich*, Materiał z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej Polskiej, Wrocław 2005, s. 5–9; A. Piekara, *Doctrinal Inspirations and the Charter of Local Government versus the Present Day Model of Local Governance in Poland*, Warszawa 2003; T. Szewc, *Formy realizacji prawa do samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 7, s. 53–58; idem, *Model samorządu terytorialnego a standardy europejskie (15 lat po ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego)*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2009; T. Szewc, *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy: (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 5–14; P. Teklak, *Obowiązki, wykładnia oraz realizacja Europejskiej Karty Samorządu terytorialnego w polskim porządku prawnym*, [www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42873/07\\_Piotr\\_Tetlak.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42873/07_Piotr_Tetlak.pdf), odczyt z dn. 15.01.2015.



## EWOLUCJA MIĘDZYNARODOWYCH STANDARDÓW SAMORZĄDNOŚCI TERYTORIALNEJ

Standard to według *Nowego słownika języka polskiego* powszechnie przyjęty, przeciętny model. Jest to wspólnie ustalone kryterium/zestaw kryteriów, które określa powszechne, zwykle najbardziej pożądane cechy czegoś. Standard to także podstawowa, najprostsza wersja czegoś<sup>2</sup>. W efekcie jest to wzór-minimum, do którego dążą ci, którzy chcą osiągnąć lepszą jakość. Standardy w stosunkach społecznych tworzy się w oparciu o wiedzę o danym zjawisku, doświadczenie, praktykę, sprawdzalność. Nie inaczej było i jest w przypadku wzorców dotyczących funkcjonowania samorządów terytorialnych. Po kilkudziesięciu latach (1952–1985) debat, wymiany doświadczeń, obserwacji samorządowej rzeczywistości na arenie międzynarodowej pojawiły się podstawowe kryteria dotyczące niezbędnych kryteriów samorządności terytorialnej.

Uzasadnione wydaje się w tym miejscu postawienie pytania, do czego właściwie takie standardy są potrzebne? Poszczególni ich adresaci mogą wskazać różne ich zalety. Władze ponadlokalne (narodowe) potrzebują standardów, aby stworzyć właściwy strukturalnie i funkcjonalnie system – ramy, w których działać będą władze lokalne oraz układać się będą ich wzajemne relacje. Lokalne władze mogą wykorzystać istniejące wzory do tworzenia lepszych warunków dla własnej aktywności. Administracja publiczna (lokalna) potrzebuje standardów, aby realizować swoje funkcje na optymalnym poziomie. Obywatele, odwołując się do nich, mogą weryfikować sposób postępowania władz oraz działalność administracji. Dostarczają im możliwych do wykorzystania w praktyce mierników. Jerzy Reguński, podsumowując swoją działalność w Radzie Europy, zwrócił uwagę na znaczenie funkcjonowania w środowisku międzynarodowym oraz dostosowania się (integracji) do tamtejszego dorobku jako strategiczny cel polityki polskiej. „Integracja wymaga jednak dostosowania własnych struktur prawnych, instytucjonalnych i społecznych do modeli, istniejących w tych państwach, z którymi chcemy nawiązać bliską współpracę. Aby się zintegrować, trzeba się odpowiednio upodobnić. Przy daleko idących zróżnicowaniach instytucjonalnych współpraca jest bardzo trudna, a integracja niemożliwa”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> *Standard*, [w:] *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, s. 954.

<sup>3</sup> J. Reguński, *5 lat w Radzie Europy. Garść wspomnień i refleksji*, Warszawa 1998, s. 85.

Za najbardziej powszechny katalog standardów dotyczących samorządności terytorialnej należy uznać samą Europejską Kartę Samorządu Lokalnego<sup>4</sup>. W EKSL została zdefiniowana samorządność terytorialna oraz brzegowe warunki funkcjonowania. W jej świetle samorząd oznacza prawo i faktyczną możliwość społeczności lokalnych do regulowania i kształtowania, w ramach ustaw, znacznej części spraw publicznych na własną odpowiedzialność dla dobra mieszkańców. Ponadto w EKSL pojawiły się takie wytyczne, jak: 1) osadzenie samorządności lokalnej w wewnętrznych ramach prawnych (w miarę możliwości na poziomie konstytucji); 2) przypisanie pakietu kompetencji na poziomie ustawowym; 3) ramy prowadzenia nadzoru nad samorządem; 4) funkcjonowanie wybieralnych władz; 5) wewnętrzne organizowanie sieci administracji lokalnej jako aparatu wykonawczego; 6) zapewnienie systemu finansowego, adekwatnego do obowiązków spoczywających na władzach i administracji lokalnej – zarówno na poziomie możliwości dysponowania środkami własnymi, jak i organizacji systemu subsydiowania prowadzonej działalności; 7) prawo do zrzeszania się na poziomie zarówno krajowym, jak i ponadnarodowym.

Na kanwie aktywności Rady Europy<sup>5</sup> tematyka dotycząca uwarunkowań funkcjonowania władz lokalnych zajęła stałe miejsce w debacie ponadnarodowej<sup>6</sup>. Z czasem podjęły ją organizacje międzynarodowe, które rozszerzyły swoją aktywność na płaszczyzny związane z funkcjonowaniem społeczności lokalnych. I tak Organizacja Narodów Zjednoczonych od początku lat dziewięćdziesiątych promuje DLG – *Democratic Local Governance*<sup>7</sup>. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Bank Światowy<sup>8</sup> w podobnym czasie zaczęły akcentować jakość rządzenia (*good governance*) – również w wymiarze lokalnym<sup>9</sup>. *Good governance* to także zbiór wymogów, stawianych przez Komisję Europejską

---

<sup>4</sup> *European Charter of Local Self-Government*, Council of Europe, European Treaty Series – No. 122, Strasbourg, 15.10.1985.

<sup>5</sup> Rada Europy w 1997 r. przygotowała także drugi istotny zbiór standardów odnoszących się do wyższego szczebla samorządu – Europejską Kartę Samorządu Regionalnego.

<sup>6</sup> W tym samym czasie przygotowana została Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego uchwalona na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22–26 września 1985 r. w Rio de Janeiro, stanowiąca zbiór zasad, według których ma działać samorząd terytorialny.

<sup>7</sup> H. Blair, *Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries*, „World Development” 2000, Vol. 28, No. 1, s. 22.

<sup>8</sup> Wskaźniki Banku Światowego, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>, odczyt z dn. 15.12.2014.

<sup>9</sup> J. Ahrens, *Governance, conditionality and the transformation of post-socialist countries*, [w:] H.W. Hoen [et al.], *Governance Structures in Central and Eastern Europe*, Groningen 2000, s. 43–72.

wobec administracji działającej na terenie UE, określony w *European Governance a White Paper*<sup>10</sup>. Także Rada Europy sformułowała „nowocześniejszą” propozycję kierowania sprawami publicznymi przez samorządy – *Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*<sup>11</sup>.

Działalność Rady Europy – od EKSL, poprzez Europejską Kartę Samorządu Regionalnego (1997), aż po *Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level* – najwyraźniej eksponuje zmiany, jakie dokonały się w środowisku międzynarodowym w zakresie wizji (standardów) lokalnej samorządności. Okazuje się bowiem, że kwestie kształtowania warunków decentralizacji (politycznej, finansowej i administracyjnej) – eksponowane na początku – na początku XXI wieku stanowią katalog wytycznych na tyle oczywistych, że formułowane są standardy dalej idące<sup>12</sup>. Sprowadzają się one, najogólniej rzecz ujmując, do kategorii (*local*) *governance*, która traktowana jest jako nowy paradygmat rozwoju<sup>13</sup>, akcentujący znaczenie rezultatów rządzenia, czyli zdolność do działania satysfakcjonującego tych, w imieniu których i dla których podejmowane są wiążące decyzje<sup>14</sup>. W *Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level* zawarto dwanaście zasad, które czynić mają samorządy bardziej innowacyjnymi i „współzarządzanymi”: 1) Uczciwe wybory, reprezentacja i partycypacja; 2) Responsywność; 3) Efektywność, w tym skuteczność; 4) Otwartość i przejrzystość; 5) Praworządność;

<sup>10</sup> *European Governance a White Paper*, Commission of the European Communities, Brussels, 25.07.2001, COM(2001)428. W dokumencie tym zaproponowano następujące zasady dobrego rządzenia: otwartość, partycypację, skuteczność, efektywność, rozliczalność oraz spójność.

<sup>11</sup> *Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*, przygotowana w 2007 roku, a podpisana przez Komitet Ministrów Rady Europy w roku 2008, [www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy\\_Innovation/](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/), odczyt z dn. 20.12.2014.

<sup>12</sup> A. Shah, F. Shah, *Citizen-centred Local Governance: Strategies to combat democratic deficit*, „Development” 2007, Vol. 50, Issue 1, s. 78.

<sup>13</sup> Por. T. Borys, *Koncepcja dobrego rządzenia – istota, cechy swoiste i pomiar*, [w:] *Dobre rządzenie w gminach małych. Empiryczny wymiar nowego paradygmatu rozwoju*, red. K. Kobielska, A. Lisowska, Bydgoszcz 2014, s. 52–70.

<sup>14</sup> Por. R.A.W. Rhodes, *The New Governance: Governing without Government*, „Political Studies” 1996, Vol. 44, Issue 4; idem, *Understanding Governance. Policy, Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphia 1997; G. Stoker, *Governance as theory: five propositions*, „International Social Science Journal” 1998, Vol. 50, s. 17–28; P. John, *Local Governance in Western Europe*, London–Thousand Oaks 2001; A.M. Kjær, *Rządzenie*, Warszawa 2009, s. 35–43; M. Popławski, *Governance według Rona A. W. Rhodesa – Konieczność zastosowania w Polsce na szczeblu lokalnym?*, [w:] *Samorząd terytorialny na przełomie XX/XXI wieku*, red. A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, M. Popławski, Toruń 2010, s. 113–122; K. Radzik, *Lokalne współzarządzanie (local governance) w polskim samorządzie terytorialnym – mit czy realna perspektywa?*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problem – perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Toruń 2011, s. 213–230.

6) Etyczne postępowanie; 7) Kompetencje; 8) Innowacyjność i otwartość na zmiany; 9) Zrównoważony rozwój i długoterminowość w planowaniu polityk lokalnych; 10) Racjonalne gospodarowanie lokalnymi środkami publicznymi; 11) Respektowanie praw człowieka, kulturowej różnorodności oraz społecznej inkluzji; 12) Rozliczalność.

Zaproponowany katalog obejmuje szeroki zakres problematyki dotyczącej jakości władztwa lokalnego, wskazując kryteria, które będą czyniły owo władztwo skutecznym i zarazem otwartym na obywatela. Zestawienie to koresponduje z wymogami stawianymi przez organizacje, które udzielają wsparcia (finansowego czy organizacyjnego), np. ONZ czy Bank Światowy, na przedsięwzięcia wyraźnie nawiązujące do paradygmatu *governance*<sup>15</sup>. Jednocześnie trzeba także stwierdzić, że w tym nowym wydaniu „warunki brzegowe” demokracji lokalnej, określone w EKSL, nakierowują samorządy na rozwój w sferze szeroko rozumianych kompetencji wykonawczych i umacniania demokratycznych relacji z obywatelami. Koresponduje to z nowymi koncepcjami funkcjonowania sektora publicznego, silnie akcentującymi *governance* (*New Modes of Governance*<sup>16</sup>), nie pozbawiając go jednak wątków charakterystycznych dla *New Public Management*<sup>17</sup> (co przejawia się w odniesieniach do efektywności oraz skuteczności podejmowanych działań)<sup>18</sup>.

## POLSKA GMINA I MIĘDZYNARODOWE STANDARDY SAMORZĄDNOŚCI

Analiza przemian, jakie następowały w obszarze kształtowania się polskiej samorządności, pozwala wyodrębnić dwa główne przedziały czasowe. Pierwszy to lata 1990–2002, który można określić mianem budowy struktur, „zmian sys-

<sup>15</sup> A Users' Guide to Measuring Local Governance, UNDP, Oslo 2011.

<sup>16</sup> A. Heritier, M. Rhodes, *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*, London–New York 2010; A. Héritier, D. Lehmkuhl, *New Modes of Governance and Democratic Accountability*, „Government and Opposition” 2011, Vol. 46, Issue 1, s. 126–144; A. Matheson, *Modernizacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 66–81.

<sup>17</sup> Por. *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2005; M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2014.

<sup>18</sup> A. Vetter, N. Kersting, *Democracy versus efficiency? Comparing local government across Europe*, [w:] *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, red. N. Kersting, A. Vetter, Opladen 2003, s. 11–28.

temowych”, drugi (2003–2015) to czas „zmian operacyjnych” – zorientowanych na doskonalenie w warstwie wykonawczej. W tym pierwszym okresie polska klasa polityczna uczyła się samorządności w swoim najbliższym otoczeniu, zaś politycy szczebla centralnego formułowali założenia reformy terytorialnej, co nastąpiło w roku 1998. W latach kolejnych miało miejsce utrwalenie ukształtowanego podziału terytorialnego oraz relacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu.

Polska, rozpoczynając przemiany systemowe, podjęła wysiłek sprostania podstawowym standardom decentralizacji określonym w EKSL. Okazuje się jednak, że wytyczne te zostały wdrożone w niepełnym zakresie (tabela 1). Tam, gdzie było to łatwe, bo sprowadzało się do ogólnych założeń czy wytycznych, jak w przypadku konstytucyjnego umocowania samorządności terytorialnej, standardy zostały zrealizowane. Tam, gdzie wymagane jest działanie o charakterze operacyjnym – jak w przypadku materialnych środków prawnych czy możliwości kreowania struktur administracyjnych – istnieje stała tendencja do centralnego oddziaływania na samorząd i sytuacja nie ulega tutaj zmianie od lat. Za dominujący w tym względzie można uznać model dekoncentracji i delegowania<sup>19</sup> uprawnień, nie zaś dewolucji<sup>20</sup>. W przypadku, gdy w grę wchodziły pieniądze, w zasadzie od samego początku brakowało woli i/lub odwagi politycznej, aby zreformować system<sup>21</sup>. W kategoriach regresu rozpatrywane są natomiast skutki reformy z 2002 roku, w wyniku której w gminie ukonstytuował się monokratyczny organ wykonawczy wybierany bezpośrednio przez obywateli<sup>22</sup>.

Lata 2003–2015 to czas „europeizacji”<sup>23</sup> samorządu, przejawiającej się zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i w kontekście podniesienia jakości

---

<sup>19</sup> Por. L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Toruń 2009, s. 153–175; J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006.

<sup>20</sup> Ch. Pollitt, *Decentralization. A Central Concept in Contemporary Public Management*, [w:] *The Oxford Handbook of Public Management*, red. E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt, Oxford 2005, s. 374–376.

<sup>21</sup> Por. A. Kopańska, *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*, Warszawa 2014, s. 49–98.

<sup>22</sup> M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2010, s. 361–490.

<sup>23</sup> Analizy prowadzone nad europeizacją administracji publicznej wyodrębniają dwa podejścia. Pierwsze przewiduje wprowadzenie (docelowo) jednego uniwersalnego modelu administracji publicznej, drugie przewiduje wprowadzenie systemu wspólnych wartości (podstawowych zadań oraz standardów jakościowych). Por. G. Rydlewski, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna...*, op.cit., s. 100–101.

Tabela 1. Poziom realizacji wybranych kryteriów EKSL w polskim (lokalnym) systemie politycznym

Lp.	KRYTERIUM	POZIOM SPEŁNIENIA KRYTERIUM				
		ZDECYDOWA- NIE TAK	RACZEJ TAK	CZĘŚCIOWO	RACZEJ NIE	ZDECYDOWA- NIE NIE
1.	Uznanie samorządności terytorialnej w prawie wewnętrznym	X				
2.	Przekazanie zadań i kompetencji w drodze ustawowej (w sposób trwały)	X				
3.	Przekazanie samorządowi terytorialnemu „istotnej” części zadań publicznych	X				
4.	Sądowa ochrona wykonywania uprawnień samorządu		X			
5.	Wyposażenie samorządów w środki materialne (prawne) skutecznej realizacji zadań				X*	
6.	Zabezpieczenie materialnych środków realizacji zadań					X**
7.	Samodzielność w zakresie ustalania struktur administracyjnych			X		
8.	Zasady wykonywania funkcji reprezentantów wybieranych do rad ( <i>imcompabilitas</i> , warunki wykonywania pracy)				X	
9.	Ponoszenie odpowiedzialności przez organy wykonawcze przed radami (zgromadzeniami)					X
10.	Wysoka jakość kadr administracji samorządowej			X		
11.	Nadzór nad samorządem terytorialnym			X		
12.	Prawo do zrzeszania się JST		X			

\* W tym aspekcie dominuje model umożliwiający wydawanie aktów o charakterze *stricte* wykonawczym. Zygmunt Niewiadomski podkreśla znaczenie braku możliwości samodzielnego stanowienia prawa lokalnego. Jego zdaniem stopień samodzielności polskiej gminy jest tutaj niewspółmiernie niski w stosunku do zakresu zadań. Por. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 7; T. Szewc, *Model samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 155–157.

\*\* Samodzielności finansowej nie sprzyja prymat dotacji celowych nad ogólnymi. Por. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 6.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przywołanej we wstępie literatury.

życia mieszkańców. Początkowo, w latach 2000–2007<sup>24</sup>, samorządy przysposabiały się do absorpcji unijnej pomocy. Od 2008 roku w sposób pełnowymiarowy zaczęły korzystać z dobrodziejstwa własnego zacofania (regionalnego) – na tej bowiem podstawie mogły pozyskać wsparcie na wyrównywanie dysproporcji rozwojowych. Pomoc obejmowała również niwelowanie różnic na poziomie instytucjonalnym – w zakresie funkcjonowania struktur państwa, w tym także samorządu. Przede wszystkim jednak wsparciem objęty został aparat wykonawczy (administracja). W ten sposób w 2008 roku Polska rozpoczęła implementację wytycznych przybliżających administrację do standardów unijnych, które w swym ogólnym zarysie opierają się na *European Governance a White Paper* przygotowanej przez Komisję Europejską. W konsekwencji nastąpiła implementacja kryteriów formułowanych na poziomie unijnym.

Dokumentem operacjonalizującym zasady wsparcia zmian instytucjonalnych w samorządach w latach 2007–2013<sup>25</sup> był Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL). Wyodrębniono tam Priorytet V „Dobre rządzenie”, w którym przewidziano wsparcie dla lokalnych korporacji samorządowych, wynoszące ponad 213,1 mln EUR<sup>26</sup>. Pomoc ta została przeznaczona na wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w takich obszarach, jak:

- 1) poprawa jakości prawa miejscowego i indywidualnych decyzji administracyjnych organów jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) poprawa skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- 3) podniesienie zaufania społecznego do władz lokalnych i regionalnych poprzez poprawę przejrzystości działań administracji samorządowej oraz zwiększenie wpływu mieszkańców i instytucji społeczeństwa obywatelskiego na proces decyzyjny organów jednostek samorządu terytorialnego.

W praktyce każda jednostka samorządu terytorialnego (JST) – aplikujący projektodawca – musiała wpisywać się w wytyczone filary dobrego rządzenia, osiągając co najmniej jeden rezultat w każdym z nich:

---

<sup>24</sup> Uwzględnić tutaj należy zarówno okres przedakcesyjny, kiedy uruchomione zostało wsparcie (w ramach funduszy: PHARE, SAPARD, ISPA) dla samorządów, jak i pierwsze lata pełnowymiarowego członkostwa Polski (w ramach starego okresu budżetowania) – 2004–2006.

<sup>25</sup> A. Podgórnika–Krzykacz, *Dobre rządzenie w teorii i praktyce zarządzania strategicznego*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 169, s. 170.

<sup>26</sup> *Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego*, Raport z badania, Warszawa 2013, s. 98, <http://www.ip.mac.gov.pl/ip2/dokumenty/badania-i-raporty/badania-ewaluacyjne>, odczyt z dn. 10.12.2014.

Filar I: Państwo prawa – obejmujący działania zmniejszające liczbę uchwał JST uchylonych przez wojewodę/Regionalną Izbę Obrachunkową/Samorządowe Kolegium Odwoławcze oraz liczbę decyzji administracyjnych wydawanych po upływie terminów określonych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Filar II: Skuteczność i efektywność – obejmujący działania służące poprawie zarządzania w JST i jakości świadczonych usług publicznych np. poprzez: wdrożenie i rozwój systemu zarządzania jakością, wdrożenie systemu monitorowania i ewaluacji strategii rozwoju lub planów wykonawczych do strategii rozwoju, wdrożenie systemu monitorowania usług publicznych lub udział w badaniach Systemu Analiz Samorządowych i poprawę wskaźników jakości świadczonych usług, wdrożenie systemu rozwoju kompetencji kadr opartego na badaniu luk kompetencyjnych i potrzeb szkoleniowych pracowników urzędu na podstawie aktualnych opisów stanowisk, zwiększenie skuteczności poboru opłat i podatków lokalnych.

Filar III: Partycypacja i przejrzystość – obejmujący działania służące wzrostowi zaufania społecznego: usprawnienie/wdrożenie procedury konsultacji społecznych i wzrost liczby konsultacji, opracowanie i wdrożenie procedury aktualizowania „mapy aktywności” organizacji pozarządowych, wdrożenie zasad przejrzystości urzędu poprzez regularne publikowanie danych w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), opracowanie i wdrożenie procedury aktualizowania opisu usług świadczonych w JST, dostępnych w BIP lub w biurze (wydziale) obsługi klientów (mieszkańców), przyjęcie kodeksu etycznego pracowników urzędu gminy (miasta) itp.

Na przestrzeni minionych lat ze wsparcia, o którym wyżej, skorzystała ponad połowa polskich gmin – 51,2%. Pomijając kwestie jego skuteczności i zasadności<sup>27</sup>, które same w sobie stanowią ciekawy przedmiot badawczy, zwrócić należy uwagę na trzy istotne kwestie. Po pierwsze, należy stwierdzić, iż implementowane kierunki wsparcia wpisują się w międzynarodowe standardy funkcjonowania samorządowej sfery publicznej. Znajduje to swoje potwierdzenie zarówno w odniesieniu do *Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*, unijnej *European Governance a White Paper*, jak i koncepcji *Democratic Local Governance*. Po drugie, osiągnięty rozwój instytucjonalny ma wyraźnie egzogeniczne podstawy i wymiar, co przejawia się w osiąganych/nakładanych wskaźnikach, np.: pierwotnej certyfikacji/modernizacji systemu zarządzania

---

<sup>27</sup> Ibidem.



ISO, wdrożeniu Powszechnego Modelu Oceny CAF, wdrożeniu Programu Rozwoju Instytucjonalnego PRI, BSC, EFQM. Taka formuła budzi wątpliwość co do adekwatności, a przede wszystkim trwałości osiągniętych wskaźników (większość urzędów gmin, które kilka lat temu zdecydowały się na ISO, dzisiaj rezygnuje z kolejnych certyfikacji). Po trzecie, wzmocnienie instytucjonalne obejmuje przede wszystkim urzędników – z systemu wsparcia wyłączeni są np. radni gminni.

Czas pokaże trwałość wdrożonych rozwiązań, szczególnie w kontekście nowej perspektywy finansowej (2014–2020), w którą wkroczyły polskie gminy. Przewidziano tam bowiem nieco inną orientację, obejmującą implementację rozwiązań poprawiających efektywność zarządzania usługami dziedzinowymi – zarządzaniem nieruchomościami, obsługą systemu podatków i opłat lokalnych, planowaniem przestrzennym oraz obsługą przedsiębiorców/inwestorów. Tym samym nastąpi odwrót od kształtowania kompetencji i umiejętności o charakterze ogólnym na rzecz większej specjalizacji (jakkolwiek obejmującej cztery wskazane obszary).

## UWAGI KOŃCOWE

Analizując określone standardy, trzeba raz jeszcze podkreślić, że nie są one niczym wyrafinowanym, nie stanowią jakości najwyższej – są podstawą i wzorem–minimum. Czy więc polska gmina wpisuje się w międzynarodowe standardy z zakresu samorządności terytorialnej? Cel, jaki postawiono przed zawartymi w niniejszym artykule rozważaniami, sprowadzał się do poszukiwania odpowiedzi na pytanie o znaczenie wpływu standardów międzynarodowych na polski samorząd gminny na przestrzeni minionego ćwierćwiecza. Wyniki przeprowadzonej analizy sprawiają, że trudno jest postawić odpowiedź jednoznacznie wartościującą, ponieważ na przestrzeni analizowanych lat wystąpiły zarówno przesłanki świadczące o silnym respektowaniu trendów międzynarodowych (ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów unijnych), jak i wskazujące na wiele niedociągnięć o charakterze podstawowym. Wśród tych pierwszych wskazać trzeba, że:

- 1) Przedmiotowa problematyka zaistniała w polskim środowisku naukowym już w latach osiemdziesiątych XX wieku. Zanim jeszcze gmina została powołana do życia, reprezentacja z Polski podjęła współpracę w ramach Rady Europy. Aktywność ta dała istotny wkład w kształtowanie samo-

rzędności terytorialnej w latach 1989–1990 i następnych<sup>28</sup>. Tym samym należy stwierdzić, że zaistniały zarówno wiedza, jak i świadomość potrzeby kształtowania samorządności w oparciu o sprawdzone wzory.

- 2) Niemal na wejściu przyjęto silną podstawę formalną potwierdzającą respektowanie standardów międzynarodowych – polski ustawodawca, ratyfikując EKSL, nadał jej rangę elementu państwowego porządku prawnego. Oznacza to, że nie tylko na poziomie deklaracyjnym wystąpiła chęć decentralizacji (dewolucji) systemu.
- 3) W pierwszej fazie reformowania samorządu terytorialnego w Polsce (1990–2002) poczyniono spory wysiłek organizatorski zmierzający do nadania samorządowi kształtu i uprawnień, które pozwoliłyby działać we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność. W jej pierwszym etapie skoncentrowano się na kwestiach podstawowych w zakresie: uregulowań prawnych i kompetencyjnych, mienia komunalnego, finansów lokalnych, pracowników samorządowych<sup>29</sup>. W drugim etapie skupiono się na przygotowaniu i przeprowadzeniu reformy podziału terytorialnego kraju. Działania podjęte w pierwszym etapie, szczególnie w konfrontacji z sytuacją sprzed 1990 roku, wyraźnie świadczą o dążeniu do osiągnięcia wzoru – minimum określonego w EKSL.
- 4) Działania podejmowane w fazie europeizacji samorządów można zakwalifikować jako próbę osiągnięcia standardów międzynarodowych zgodnie z obowiązującymi w tym czasie trendami doskonalenia sfery publicznej w nurcie *governance*. Obecnie polski samorząd gminny nadal znajduje się w fazie europeizacji. Ma to silny związek z absorpcją wsparcia unijnego, które w latach 2014–2020 akcentuje konkurencyjność, innowacje oraz konsolidację, jakkolwiek presja zewnętrzna (zachęty), związana z doskonaleniem jakości administracji wykonawczej, nie jest już tak silna<sup>30</sup>.

Niedociągnięcia, na które można zwrócić uwagę, mają równie istotne znaczenie, jeśli nie większe, gdyż stymulować powinny do działań na rzecz modernizacji systemu w Polsce. Przede wszystkim przywołać można trafną i wciąż aktualną konstatację Michała Kuleszy sprzed blisko dziesięciu lat: „[...] decentralizacja przestaje być jedynie [...] aktem dobrej woli oświeconej władzy centralnej,

<sup>28</sup> Por. J. Regulski, *Samorząd III...*, op.cit., s. 28–46; J. Emilewicz, A. Wolek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Warszawa 2000, s. 25–33.

<sup>29</sup> Por. J. Regulski, *Samorząd III...*, op.cit., s. 185–312.

<sup>30</sup> *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and Sustainable Future*, red. K. Davey, Strasbourg 2011.

lecz staje się koniecznym, cywilizacyjnym warunkiem właściwego zarządzania sprawami publicznymi”<sup>31</sup>. Cóż więc z tego, że na poziomie doktrynalnym funkcjonuje system zdecentralizowany, werbalnie odpowiadający wzorcom międzynarodowym, kiedy do uregulowania jest jeszcze wiele spraw o charakterze esencjonalnym. Odnoszą się one zarówno do kwestii ustrojowych (np. potrzeba wprowadzenia modelu zarządzania przez radę, wzmocnienie pozycji rady i radnych w zarządzaniu JST, odejście od zasady niepołączalności mandatu radnego i posła), finansów publicznych (np. wypracowanie nowego systemu dochodów komunalnych, konsolidacja centralnych uprawnień decyzyjnych w sferze finansów komunalnych, budowa samorządowej infrastruktury finansowej), jak i zarządczych (np. podniesienie jakości nadzoru nad JST, uporządkowanie regulacji dotyczących działalności spółek komunalnych)<sup>32</sup>.

Co przyniesie przyszłość? Istnieje dość duże prawdopodobieństwo, że w odniesieniu do gminy – niewiele, w każdym razie nie będą to działania podyktowane interesem gminnym. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że w nadchodzącej dziesięciolecie gmina może doznać pewnego uszczerbku własnego statusu. Wniosek taki wynika z dwóch przesłanek. Po pierwsze, dość powszechne są głosy dotyczące potrzeby konsolidacji gmin (także w warunkach europejskich). Przy pełnej niechęci politycznej i organizacyjnej „dołów” proces ten już się rozpoczął – rękami Unii Europejskiej, władz centralnych oraz samorządowych władz regionalnych. Chodzi mianowicie o środki unijne uruchamiane w ramach tzw. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Konstrukcja tego tworu obliguje gminy do współpracy – generowania wspólnych projektów społecznych oraz infrastrukturalnych, tworzenia wspólnego systemu zarządzania przedsięwzięciami. Można więc powiedzieć, że mamy tutaj do czynienia ze swoistym pilotażem konsolidacji samorządów. Po drugie, już dzisiaj pobrzmiwają głosy dotyczące pilnej potrzeby redefinicji, a co za tym idzie działań systemowych, które pozwoliłyby na nowo określić status samorządowego województwa po roku 2020. Będzie to skutek zmian zapowiadanych w finansowaniu polityki regionalnej. Jest wielce prawdopodobne, że to właśnie na tej kwestii skupi się uwaga polityczna. Tym samym kwestie gminne – wymagające pilnych reform – zejść na plan dalszy. Prognozowane zmiany to w dużej mierze wpływ ten-

<sup>31</sup> M. Kulesza, *Państwo – Obywatel – Samorząd*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 8, s. 11.

<sup>32</sup> *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. II, Kraków 2014, [http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport\\_dysfunkcje.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf), odczyt z dn. 15.01.2015.

dencji ponadnarodowych, głównie unijnych, podyktowanych pragmatyzmem związanym z chęcią wykorzystania szans rozwojowych.

Podsumowując, nieco prowokacyjnie można stwierdzić, że samorząd terytorialny w Polsce stanowi obiekt oddziaływania władz centralnych o tyle, o ile pojawia się koniunktura na decyzje w tym zakresie (m.in. oparta na standardach ponadnarodowych). Początek lat dziewięćdziesiątych to czas, kiedy zainicjowano decentralizację. Dokonania z tamtego okresu są niepodważalne, zabrakło jednak woli i odwagi do tego, aby przekroczyć próg dewolucji. Dominowały wówczas działania bieżące i interesy polityczne oraz silna koncentracja na reformie administracyjnej kraju. W latach dwutysięcznych i następnych decydenci krajowi zwolnili się z obowiązku myślenia holistycznego. Siłą rozpędu i pieniędzmi unijnymi doskonalono w tym czasie gminny aparat wykonawczy, a więc zaledwie wycinek systemu.

Podsumowując, zaprezentowana analiza wskazuje, że współczesny polski samorząd gminny, już w fazie koncepcyjnej (lata osiemdziesiąte XX wieku), kształtowany był na wzór standardów międzynarodowych. Wpływy zewnętrzne były widoczne na przestrzeni minionego ćwierćwiecza i zmieniały się jakościowo wraz z ewolucją kryteriów samorządności terytorialnej, która dokonywała się w środowisku ponadnarodowym. W ostatnich dziesięciu latach widoczne jest uleganie presji unijnej, które można rozpatrywać w kategoriach „elastyczności”, pozwalającej wykorzystywać szanse pojawiające się w otoczeniu.



## POLSKA REFORMA TERYTORIALNEGO SAMORZĄDU. OSOBISTY ŚLAD ODCIŚNIĘTY NA NIEJ PRZEZ JEJ TRZECH WSPÓŁAUTORÓW

*Ludwik Habuda\**

EXPERT AND BUREAUCRATIC POWER IN SHAPING POLISH  
SELF-GOVERNMENT SYSTEM.  
THE CASE OF THREE CO-AUTHORS

— **ABSTRACT** —

Michał Kulesza, Jerzy Regulski, and Jerzy Stępień are three co-authors of polish self-government reform (1990–1998). The author of the article searches their roles as experts as well as politicians in shaping self-government system. Final conclusion is as follows: although they were “scientific owners” of the problem, their important part in resolving it was more political (bureaucratic) than professional. The matter of their professional role was generally out of question. Practically, the most difficult task was not the shape of future self-government system but the implementation of it. Key in resolving this problem was the political position of aforementioned co-authors, their participation in bureaucratic power, and openness for lobbying. It is a meaningful lesson for the future reformers, each and every one of them.

— **KEYWORDS** —

decentralization, expert power, self-government, territorial division

---

\* Uniwersytet Wrocławski, Instytut Politologii.

W innym z opracowań przedmiotem rozważań uczyniłem antropologiczno-psychologiczne uwarunkowania przebiegu prac nad ustrojem polskiego terytorialnego samorządu<sup>1</sup>. Kontynuując tamte rozważania, tutaj zatrzymuję się nad rolą odegraną w nich przez trzech bezpośrednich współautorów tego procesu. Ci trzech współautorzy to: Jerzy Stępień, Jerzy Regulski i Michał Kulesza<sup>2</sup>. Nimi się tuaj zajmuję z powodu możliwości poszukiwania na ich przykładzie odpowiedzi na pytanie o relację ról ekspertów i polityków (osób pełniących odpowiedzialne funkcje w strukturze aparatu władzy, piastujących odpowiednie stanowiska) w podejmowaniu najbardziej kluczowych ustrojowych decyzji. Przy czym – co jest okazją, której niewykorzystanie byłoby grzechem – o relacje między rolami w sytuacjach, gdy te role pełnione są przez te same osoby.

Teżę, na rzecz której staram się argumentować, pozwalam sobie sformułować następująco: samorządowi budowniczey, reformatorzy czy modernizatorzy<sup>3</sup> to przede wszystkim politycy, nawet gdy sami dysponują ekspercką wiedzą, to raczej niewrażliwi na podobne sobie eksperckie otoczenie, raczej – tutaj pozwalam sobie na hiperbolę – szamani niż kapłani, dla których nieważne są bóstwa inne, które zastali, jedynie ważne są bóstwa ich własne, bóstwa znane im z ich osobistych przeżyć<sup>4</sup>.

Bliskie sobie rozwiązania nawet najbardziej profesjonalnie przygotowanym reformatorom udaje się wprowadzać, gdy mają za sobą stosowne polityczne wsparcie, a jeszcze lepiej, gdy sami piastują odpowiednio znaczące pozycje w strukturze systemu władzy. To, co po sobie trwałego zostawili wszyscy trzech bohaterowie tego opracowania, jako reformatorzy, to zmiany z okresu, kiedy sami zajmowali ważne politycznie stanowiska. J. Regulski, gdy na przełomie lat 1989 i 1990 przygotowywał ustawę powołującą samorządowe gminy, był i przewodniczącym senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji

---

<sup>1</sup> L. Habuda, *Polska reforma terytorialnego samorządu. Próba interpretacji antropologiczno-psychologicznej*, [w:] *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2014, s. 176–205.

<sup>2</sup> Pominięcie innych nie ma nic wspólnego z uznaniem ich roli za nieistotną, a w konsekwencji nieznaczącą dla ostatecznego kształtu ustroju terytorialnego samorządu.

<sup>3</sup> Używam tych trzech terminów, chcąc uniknąć w ten sposób zajmowania stanowiska w kwestii, czy proces zapoczątkowany w 1990 roku to samorządu terytorialnego tworzenie od podstaw czy odbudowa, czy tylko modernizacja. Przez analogię korzystam ze stanowiska E. Wnuka-Lipińskiego, który w polskiej transformacji ustrojowej widzi miejsce i dla podejścia ewolucyjnego, i rewolucyjnego. Zob. *Paradoksy zmiany ustrojowej*, [w:] E. Wnuk-Lipiński, *Rozpad połowiczny. Szkice z socjologii transformacji ustrojowej*, Warszawa 1991, s. 159–167.

<sup>4</sup> Por. J. Campbell, *Potęga mitu*, Kraków 2013, s. 119.

państwowej, i – do stycznia 1991 roku – pełnomocnikiem rządu ds. reformy samorządu terytorialnego. M. Kuleszę jako szefa Zespołu ds. Reorganizacji Administracji Publicznej<sup>5</sup> w rządzie Krzysztofa Bieleckiego na tym stanowisku w rządzie J. Olszewskiego zastąpił J. Stępień. Z kolei w rządzie Hanny Suchockiej w pełnieniu tej funkcji, z tym że pod zmienioną nazwą pełnomocnika rządu ds. reformy administracji publicznej, J. Stępnia zastąpił M. Kulesza. A gdy zrozumiał, że kierowany przez Waldemara Pawlaka rząd SLD i PSL tak naprawdę niczego reformować nie zamierza, złożył rezygnację z zajmowanego stanowiska<sup>6</sup>.

J. Stępień to prawnik, w PRL przez wiele lat sędzia i radca prawny, aktywny w Solidarności<sup>7</sup>, także gdy ta działała w podziemiu, uczestnik obrad Okrągłego Stołu w grupie roboczej do spraw samorządu terytorialnego, przewodniczący Zespołu ds. Reorganizacji Administracji Publicznej, po odejściu z tej funkcji J. Regulskiego przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu, później sędzia i prezes Trybunału Konstytucyjnego.

J. Regulski i M. Kulesza to także naukowcy, którym problematyka władzy terytorialnej (terenowej) była merytorycznie bliska z racji ich wcześniejszych badawczych zainteresowań, w przypadku J. Regulskiego – planowaniem przestrzennym<sup>8</sup>, a w przypadku M. Kuleszy – problematyką prawnoadministracyjną gospodarki przestrzennej<sup>9</sup>. PRL-owskie – dopuszczone przez cenzurę – wychodzące spod pióra obydwu czynnych wówczas naukowców publikacje nie zawierały w swej treści – i zawierać nie mogły, albowiem gdyby zawierały, zostałyby przez cenzurę zatrzymane – niczego, co mogłoby świadczyć o generalnym odrzuceniu przez nich ówczesnego systemu terytorialnego ustroju i kluczowej w nim pozycji rad

---

<sup>5</sup> Z jego zakresu działania wyjęta została problematyka terytorialnej organizacji państwa i powierzona Zespołowi ds. Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa pod kierownictwem J. Sulmierskiego.

<sup>6</sup> Podając się do dymisji, w liście do premiera pisał: „Nie będąc politykiem, lecz osobą powołaną do rozwiązania konkretnego problemu, pozostawałem na swym stanowisku po wyborach wrześniowych, ponieważ twierdziłem, że reformy ustroju administracyjnego Polski nie są kwestią rządu czy nawet jednej kadencji parlamentarnej. Uznawałem, że bardzo mocne konstytucyjne gwarancje kierunków przebudowy administracji publicznej RP czynią urząd Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej apolitycznym. [...] Nomenklaturowy model administracji był znaną cechą całego okresu PRL; minister Strąk odtworzył go w ciągu kilku miesięcy [...]. Słodałem rezygnację” („Wspólnota” 1994, nr 22).

<sup>7</sup> Brak z tego okresu publikacji wskazujących na jego zainteresowanie problematyką terytorialnego samorządu i w ogóle nauką. Wiadomo jednak, że ze względów politycznych musiał w latach 80. zamienić tożsą sędziowską na radcowską.

<sup>8</sup> Np. J. Regulski, *Planowanie miast*, Warszawa 1986.

<sup>9</sup> M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania gospodarki przestrzennej*, Warszawa 1987.

narodowych, zwłaszcza z powodu ich niedemokratyzmu i niesprawności. Krytyka przerostów centralizacji opatrywana jest komentarzem łagodzącym jej wymowę poprzez wskazywanie na konieczność godzenia centralizacji z decentralizacją.

Dla J. Regulskiego<sup>10</sup>, gdy jeszcze w PRL zajmował się planowaniem przestrzennym, oczywiste było, że w planowaniu przestrzennym konieczne jest współistnienie centralizacji z decentralizacją<sup>11</sup>, że z powodu braku możliwości podejmowania wszystkich decyzji przez centralnego dysponenta konieczne jest dzielenie się zadaniami i kompetencjami, zachowanie przez centrum uprawnień do podejmowania decyzji generalnych i przekazanie podejmowania decyzji bardziej szczegółowych jednostkom podległym<sup>12</sup>. A rozwiązanie takie wymaga zachowania pionowej, wertykalnej hierarchii szczebli w spiętrzonym systemie. „Hierarchia ta powstaje w wyniku tego, że wykonawcy dostając od swojego dysponenta polecenie wykonania zadania [wydaje się, że powinno być: zadań – L.H.], których nie są w stanie wykonać bezpośrednio, są zmuszeni do powoływania wykonawców niższego szczebla. W stosunku do tych ostatnich stają się oni dysponentami. Powstają więc układy złożone hierarchicznie [z hierarchią spiętrzoną, nadbudowywaną jedna na drugiej – L.H.], w których poszczególne jednostki są jednocześnie wykonawcą (wykonawcami) w stosunku do dysponenta (dysponentów) wyższego szczebla i dysponentem [dysponentami – L.H.] w stosunku do wykonawcy [wykonawców – L.H.] szczebla niższego”<sup>13</sup>.

Bliska planowaniu przestrzennemu gospodarka terenowa (terytorialna) to z kolei przedmiot ówczesnych naukowych zainteresowań M. Kuleszy<sup>14</sup>. Zajmowanie się nią nie było praktycznie możliwe bez wkraczania w problematykę rad narodowych. Jednak przy wypowiedzaniu się w 1983 roku w dyskusji nad zmianami w systemie rad narodowych nie znajduję niczego, co wskazywałoby na pryncypialne odrzucenie przez M. Kuleszę hierarchii w ich strukturze. Wnoszę tak – oczywiście pośrednio – z dopuszczenia łączenia w systemie rad narodowych przypisywanych radom dwojakich funkcji – władzy państwowej

<sup>10</sup> T. Mazowiecki nazywa go, w dobrym tego słowa znaczeniu, fanatykiem samorządności. T. Mazowiecki, *Samorząd i plan reform państwa. Przemówienie we Wrocławiu 25 maja 1990 roku*, [w:] idem, *Rok 1989 i lata następne*, Warszawa 2012, s. 66.

<sup>11</sup> *Miasto i jego władze*, red. J. Regulski, Wrocław 1984; J. Regulski, W. Kocoń, M. Ptaszyńska-Wołoczkievicz, *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*, Warszawa 1988.

<sup>12</sup> J. Regulski, *Cybernetyka systemów planowania*, Warszawa 1974, s. 122 i n.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 123–124.

<sup>14</sup> M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania...*, op.cit.



i terytorialnego samorządu<sup>15</sup>. Ale też rzetelnie zajmujący się tą problematyką autor nie mógł nie dostrzegać negatywnych następstw ówczesnych przerostów centralizacji w zarządzaniu tą gospodarką.

„To uznanie podmiotowości społeczności lokalnej w systemie zarządzania musi wiązać się z odmienną od obecnej pozycją organów terenowych w tym systemie – wymaga ustrojowego potraktowania ich, jako organów reprezentujących tę społeczność, jako organów samorządu terytorialnego. Układ zdecentralizowany, o którym tu mówię nie wyłącza oczywiście możliwości sterowania rozwojem społeczno-gospodarczym regionów, miast i gmin przez władzę centralną”<sup>16</sup>. Nie wyklucza, bo decentralizacja nigdy nie jest pełna, stuprocentowa. Ale im dalej idąca – im większa – tym bardziej możliwości centralnego kierowania ograniczająca. Gdyby tak nie było, to za fikcyjną należałoby uznać samą decentralizację. „Jest bowiem oczywiste, że władza lokalna musi liczyć się w swoich decyzjach gospodarczych ze stworzonymi m.in. przez centrum warunkami, w których przychodzi jej działać”<sup>17</sup>. Czy było to dopuszczenie hierarchii w systemie? Tak, pozostaje tylko otwarte, w jakiej postaci. Dla hierarchii i centralizacji w strukturze terytorialnego samorządu było też miejsce w okresie międzywojennym. Otwierał na nie art. 70 Konstytucji marcowej: „Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia”.

Nie są mi znane wcześniejsze utrwalone na piśmie poglądy J. Stępnia na hierarchię w strukturze administracji państwowej, ale jego późniejsze wypowiedzi nie pozostawiają wątpliwości, że widzi potrzebę jej zachowania. „Każda społeczność potrzebuje hierarchii i w sposób naturalny je wytwarza. [...] Hierarchii potrzebują [...] nie tylko kapłani; równie silnie wiąże ona cały świat nauki, nauczycielstwo, sądownictwo, wojsko, policje, lekarzy i pielęgniarki, całą administrację. [...] Wertykalna struktura społeczna potrzebuje dla równowagi pewnej płaszczyzny horyzontalnej, hierarchicznej, niepodporządkowanej jednemu ośrodkowi. [...] Dobrze funkcjonujące państwo wymaga więc istnienia dwóch porządków – pionowego, zhierarchizowanego i zdyscyplinowanego, oraz – poziomego, hierarchicznego, dynamizującego ten pierwszy. Oba są wzajemnie dla siebie niezbędne, oczywiście, powinny być kompatybilne”<sup>18</sup>. Stanowisko takie odniesione do PRL-owskiej przeszłości można uznać za zasadniczo zgodne

<sup>15</sup> Por. idem, *Władza lokalna w systemie reformy gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 3.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 87.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> J. Stępień, *Twardy dysk*, [w:] *III Rzeczpospolita w trzydziestu odsłonach. Nadzieje i rozczarowania po 1989 roku*, red. A. Kostarczyk, Warszawa 2004, s. 362–365.

w przypadku wszystkich trzech autorów, w przypadku J. Regulskiego i M. Kuleszy z ich stosunkiem do hierarchii, prezentowanym w pracach publikowanych w PRL, a w przypadku J. Stępnia z tym, co o niej mówi później.

Przywołane publikacje uzupełniała aktywność wszystkich trzech przyszłych autorów reform samorządowych z lat 1990–1998 w Konwersatorium *Doświadczenie i Przyszłość*. I, co szczególnie znaczące, ich osobisty udział w wydarzeniach burzliwego solidarnościowego roku 1981. M. Kulesza i J. Regulski po latach piszą o efektach swej aktywności w tym szczególnym roku: „W stosunkowo krótkim okresie – od czerwca do lipca – powstały w naszej grupie cztery dokumenty, które wskazują na wyraźny postęp w kształtowaniu koncepcji przyszłego kształtu władz samorządowych. [...] W ciągu tych kilku miesięcy konieczność reform stała się już w środowisku opozycyjnym oczywista. Zmieniło się więc podstawowe pytanie. Już nie chodziło o to czy?, ale co i jak? należy zrobić”<sup>19</sup>.

Odpowiedzią na pytanie: „jak?” nie zajęto się w okresie I „Solidarności”. W uchwalonym jesienią 1981 roku przez I Zjazd NSZZ „Solidarność” program o nazwie Samorządna Rzeczpospolita „Samorząd terytorialny jawił się [...] jedynie jako forma organizowania współdziałania ludzi, a nie jako element administracji publicznej. [...] Samorządność miała być programem przebudowy społeczeństwa, uczynienia z niego wspólnoty opartej na bezpośrednich autentycznych więzach, przeciwstawionej wyalienowanemu państwu i administracji partyjno-rządowej”<sup>20</sup>.

Pierwszym zwiastunem możliwości realnych ustrojowych zmian stały się obrady Okrągłego Stołu. Po stronie solidarnościowej wzięli w nich udział wszyscy trzej przywołani tutaj autorzy<sup>21</sup>. W kwestii rad narodowych i terytorialnego samorządu strony – solidarnościowa i rządowo-pezetpeerowska – reprezentowały stanowiska jednolitofrontowe. Jedyne, co do czego strony się zgodziły, to ogólne uznanie, że „ustanowienie samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w konstytucji prawa społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością”<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009, s. 38.

<sup>20</sup> J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 38.

<sup>21</sup> P. Olszewski, *Problem samorządu terytorialnego w obradach „Okrągłego Stołu”*, „Polityka i Społeczeństwo” 2007, nr 4.

<sup>22</sup> A. Ferens, R. Wiszniowski, *Władza lokalna w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999, s. 187.

Najbardziej generalnie stanowisko strony solidarnościowej od strony rządowo-partyjnej różniły: nieufność wobec państwa oraz odrzucenie zasad kierowniczej roli PZPR i jednolitości władzy państwowej<sup>23</sup>. Trudno byłoby oczekiwać w tamtych warunkach, aby stanowisko strony solidarnościowej i opozycyjnej mogło być inne, aby mogło w nim być mniej nieufności wobec państwa, PZPR i wszystkiego, co mogłoby służyć podtrzymywaniu zasad jednolitości władzy państwowej i kierowniczej roli Partii.

„Zgodność poglądów dotyczyła: definicji samorządu terytorialnego, wprowadzenia własności komunalnej, samodzielności finansowej i gospodarczej, uznania związków komunalnych za istotną formę realizacji zadań ponadgminnych, konieczności wypracowania demokratycznej ordynacji wyborczej, ograniczenia kryteriów nadzoru do zasady legalności, możliwości zaskarżania decyzji władz państwowych do NSA i sądów powszechnych, konieczności dokonania odpowiednich modyfikacji w prawie administracyjnym oraz dopuszczenia legalnie działających stowarzyszeń do uczestnictwa w pracach rad, ich komisji i niektórych organów o składzie społecznym. Rozbieżności dotyczyły niewielu kwestii, jednak dla obu stron były to sprawy kluczowe. Dotyczyły one przede wszystkim koncepcji samorządowych organów uchwałodawczych i administracyjnych oraz ponadlokalnej organizacji samorządu terytorialnego [...]. Brak zgodności obu stron w najważniejszych kwestiach zadecydował o tym, że rozmowy w zespole do spraw samorządu terytorialnego zakończyły się fiaskiem. Zespół roboczy do spraw samorządu terytorialnego zakończył swoją pracę na miesiąc przed końcem obrad »Okrągłego Stołu«”<sup>24</sup>. Zakończył obrady wcześniej, pozostawił problem do rozwiązania ekspertom.

I tak też postrzegał efekty okrągłostołowych samorządowych obrad M. Kulesza: „przy Okrągłym Stole niczego nie uzgodniono, ale wtedy właśnie nastąpiło rzeczywiste przekształcenie władzy eksperckiej w istotny postulat polityczny”<sup>25</sup>, dotychczasowi eksperci tak naprawdę wystąpili w rolach nie tyle ekspertów, co polityków decydentów.

Zasadniczo sytuacja zmieniła się po częściowo demokratycznych wyborach z czerwca 1989 roku. Oto przypomnienie stanowiska w kwestii reformy gminnej urzędującego wówczas premiera Tadeusza Mazowieckiego. Tak w 1996 roku

<sup>23</sup> Ibidem, s. 95.

<sup>24</sup> A. Ferens, R. Wiszniowski, op.cit., s. 100.

<sup>25</sup> M. Kulesza, *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 9, s. 9.

odtworza je w nakręconym dla TVP, nigdy niewyemitowanym filmie: „[...] to też nie była dla nas taka prosta kwestia, bo wiązała się bezpośrednio ze słabością państwa. I wcale nie było prosto zdecydować, jak umacniać państwo i czy reforma samorządowa od razu je umocni, czy na jakiś czas osłabi. Nie było to takie jasne. Dla mnie jednak reforma ta oznaczała przede wszystkim realizację pewnego niezwykle ważnego modelu społecznego. Przywrócenie autentycznego samorządu należało do tego modelu. Były ku temu też poważne, powiedziałbym, realne wymogi rządzenia. Przy wymianie wojewodów mieliśmy bowiem do czynienia ze starym systemem rad narodowych i ze starymi ludźmi, którzy stawiali opór, a to trzeba było absolutnie zmienić”<sup>26</sup>.

Ten nowy, „ważny model społeczny” to nic innego jak demokracja w ogóle i znalezienie w niej miejsca dla autentycznego terytorialnego samorządu. „Kierowaliśmy się przekonaniem, że przemiany demokratyczne w Polsce, które zaczęły się przecież od sprzeciwu najszerszych kręgów społeczeństwa wobec totalitarnego systemu w sierpniu 1980 roku, muszą znaleźć odbicie na szczeblu lokalnym, aby obywatele odczuli je w życiu codziennym”<sup>27</sup>. Z kolei „realne wymogi rządzenia” to przede wszystkim to, że ci „starzy ludzie” – chodziło oczywiście nie o wiek – w aparacie władzy mogą stać się hamulcowymi podejmowanych zmian. Reforma samorządowa na poziomie gmin to możliwość ich wymiany na równie silnie w tamtą PRL-owską ustrojową rzeczywistość instytucjonalnie nieuwikłanych<sup>28</sup>.

M. Kulesza i J. Reguński, jako twórcy ustrojowych rozwiązań w polskim samorządzie terytorialnym, ujawnili się jako radykalnie odrzucający w strukturze jednostek terytorialnego samorządu jakiejkolwiek zależności hierarchiczne<sup>29</sup>, a relacje z administracją rządową sprowadzający do nadzoru następczego i sprawowanego wyłącznie według kryterium legalności<sup>30</sup>. Prawdopodobnie dali

---

<sup>26</sup> *Wyłom w obozie jałtańskim*. Tadeusz Mazowiecki. Rozmawia Andrzej Urbański, [w:] T. Mazowiecki, *Rok 1989 i lata następne*, Warszawa 2012, s. 66.

<sup>27</sup> T. Mazowiecki, *Samorząd...*, op.cit., s. 184.

<sup>28</sup> Ogólnopolskich danych brak, ale z częściowych ustaleń wynika, że w nowych gminnych radach znalazło się około 20–25% radnych dawnych gminnych rad narodowych. Zob. np. B. Lewenstein, *Wspólnota społeczna a uczestnictwo lokalne*, Warszawa 1999.

<sup>29</sup> Jednak, jak sądzę, rozumiane wąsko, bo sprowadzane do prawniczej konstrukcji tzw. hierarchicznego podporządkowania. Zob. A. Habuda, L. Habuda, *Centralizacja i decentralizacja w literaturze przedmiotu*, [w:] L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Toruń 2009, s. 157.

<sup>30</sup> P. Olszewski, op.cit., passim.

w ten sposób wyraz swemu republikanizmowi i charakterystycznej dla niego nieufności wobec państwa<sup>31</sup>.

J. Regulskiego, byłego pełnomocnika rządu ds. samorządowej reformy w 1996 roku T. Mazowiecki, wówczas premier rządu, nazywa „fanatykiem samorządowym w dobrym tego słowa znaczeniu”<sup>32</sup>. Natomiast M. Kulesza, podobnie osobiście w reformę terytorialnego samorządu zaangażowany, zauważa i przyznaje: „Reforma jest [...] taka, jaka jest polska klasa polityczna, która ją uchwaliła i świadectwo tu jest naprawdę dobre”<sup>33</sup>. A ta klasa polityczna nie jest wolna od partykularnych interesów ujawnianych w naciskach wywieranych na reformatorów.

Formalne odrzucenie hierarchicznych zależności w strukturze terytorialnego samorządu i pozostawienie jej w bardzo szczątkowej postaci w relacjach z administracją rządową idzie dalej, niż można było oczekiwać, sądząc po tym, co M. Kulesza i J. Regulski mieli do powiedzenia o hierarchii w systemie rad narodowych. Lektura prac J. Regulskiego mających za przedmiot planowanie przestrzenne w PRL – jedna z takich prac to *Cybernetyka systemów planowania*<sup>34</sup> – prowadzi mnie do doszukiwania się w jej Autorze raczej osoby stojącej na pozycjach akceptacji hierarchii i w jej ramach rozsądnej centralizacji zarządzania w ogóle, a planowania przestrzennego w szczególności. Tymczasem przyjęte zostało rozwiązanie bardziej radykalne. Czy aby – zastanawiam się – nie dlatego, aby było ono możliwie radykalnie odmienne od obowiązującego w PRL?

Gdy się podejmuje tak poważne przedsięwzięcie, trzeba być jednocześnie i zdeterminowanym, i elastycznym. I tacy byli interesujący nas tutaj twórcy polskiej terytorialnej samorządności. Krytykę uznawanych za politycznych przeciwników ignorowali, nawet nie próbując z nią polemizować<sup>35</sup>. Natomiast pod naciskiem uważanych za „swoich” ustępowali<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> M. Held, *Modele demokracji*, Kraków 2010, s. 37–71.

<sup>32</sup> *Wylom w obozie jałtańskim...*, op.cit., s. 66.

<sup>33</sup> Cyt. za: J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową w roku 1998 widziana oczami jej reformatorów*, Warszawa 2000, s. 93.

<sup>34</sup> J. Regulski, *Cybernetyka systemów planowania*, Warszawa 1973.

<sup>35</sup> Zob. L. Habuda, *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wrocław 2005, rozdział II oraz A. Habuda, L. Habuda, *Zasadniczy podział terytorialny państwa. Między racjonalnym wyborem i grą zinstytucjonalizowanych interesów*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2013, nr 14.

<sup>36</sup> Ibidem.

„Trzeba być w pełni przekonany o swoich racjach i pozbyć się wątpliwości, aby być zdolnym do odparcia zastrzeżeń krytyków i przeciwników reform, którzy będą ją atakować. Trzeba być gotowym do poniesienia ryzyka, gdy rzeczywistość nie będzie potwierdzać założonych koncepcji, od których niekiedy trzeba będzie odstępować. Trzeba umieć zachować umiar i zdolność do kompromisu, gdy napotyka się na opory przeciwników. Dążyć do osiągnięcia tego co najważniejsze, nie upierać się przy realizacji reformy we wcześniej wypracowanym kształcie”<sup>37</sup>.

Inna – obok hierarchii, ale z nią bardzo ściśle związana – z takich oczywistych, niedyskutowanych racji to decentralizacja. Prof. J. Regulski – powtórzmy: jeden z głównych autorów polskich reform terytorialnego samorządu – nawet nie próbuje tłumaczyć dlaczego, jego zdaniem, decentralizacja jest lepsza od centralizacji, i ogranicza się do autorytatywnego stwierdzenia: tak, decentralizacja, to na tyle oczywiste, że nie wymaga żadnych dodatkowych uzasadnień<sup>38</sup>. Tutaj pozostaje mi się z Profesorem Regulskim po prostu nie zgodzić.

Mogę się natomiast zgodzić, że odniesienie do PRL-owskiej praktyki za takim kategorycznym stwierdzeniem przemawiało. Ale na pewno nigdy nie przemawiała i nadal nie przemawia za nim teoria<sup>39</sup>. Kolejna z takich oczywistych racji – beznadziejnych, bo nikomu się to jeszcze nie udało – to zabieganie o rozdzielenie w samorządzie terytorialnym funkcji politycznych i administracyjnych (menadżerskich)<sup>40</sup>. Pewnego kroku w tym kierunku – przyznaję, że wykazując się dużym kredytem zaufania – można doszukać się, poczynawszy od 2002 roku, w daleko idącym uniezależnieniu organów wykonawczych gmin od ich organów uchwałodawczych<sup>41</sup>. Ale jego cena to cios w terytorialną samorządność. Bardzo krytycznie – pod czym się podpisuję – o takim rozwiązaniu wypowiada się J. Stępień: „Od tego momentu w zasadzie nie mówimy już o samorządzie, tylko o samodzielnictwie”<sup>42</sup>.

Głęboka wiara w jedyną słuszość wyborów dokonanych przez uchodzących za ekspertów reformatorów czyniła ich w wysokim stopniu niewrażliwymi na

<sup>37</sup> J. Regulski, *Reformowanie państwa...*, op.cit., s. 57.

<sup>38</sup> J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2000, passim.

<sup>39</sup> Por. L. Habuda, *Decentralizacja zarządzania w administracji państwowej – istota, granice, uwarunkowania*, „Problemy Rad Narodowych” 1980, nr 48.

<sup>40</sup> J. Stępień, op.cit., s. 369 i n. Trzeba rozdzielić funkcje polityczne od administracyjnych. Prof. Jerzy Stępień. Rozmawiał Michał Cyrankiewicz, „Rzeczpospolita”, 20.02.2014.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, „Dziennik Ustaw” 2002, nr 113, poz. 984.

<sup>42</sup> Trzeba rozdzielić funkcje polityczne od administracyjnych..., op.cit.

jakąkolwiek zewnętrzną krytykę. Odrzucanie wszelkiej krytyki przychodziło tym łatwiej, że krytykom można było przypisywać – domniemywaną – antysystemowość i obronę starego porządku. Spektakularnym tego przejawem było zupełne zignorowanie – potraktowano go tak, jakby go w ogóle nie było – listu kompetentnych w tej materii intelektualistów protestujących przeciwko powołaniu powiatów<sup>43</sup>.

Najbardziej ogólnego ideologicznego dla niej uzasadnienia poszukuje się w zasadzie subsydiarności<sup>44</sup>. Odwołujący się do niej czynią to wybiórczo, dla uzasadniania decentralizacji. Zasada subsydiarności<sup>45</sup>, owszem, zaleca przekazywanie przez państwa zadań jednostkom, rodzinom i mniejszym społecznościom, ale nie po to, aby uwolnić państwo od odpowiedzialności za ich wykonywanie, lecz aby ułatwić państwu wykonywanie zadań, od których wykonywania uwalniać się nie powinno.

Wbrew stanowisku prezentowanemu przez obydwie samorządowe autorytety – M. Kuleszę i J. Regulskiego – pozwalam sobie postawić tezę, że odrzucenie wszelakich hierarchicznych, w tym i ograniczenie nadzorczych zależności w strukturze terytorialnego samorządu, jego samodzielności nie zwiększa, lecz raczej ją ogranicza. Ogranicza, gdyż na poszczególnych gminach, powiatach i samorządowych województwach wymusza występowanie wobec administracji rządowej tylko oddzielnie. A taka narzucona im strukturalna „samotność”<sup>46</sup> sprawia, że ich pozycja w relacjach z administracją rządową osłabia niemożność występowania jako podmiotu organizacyjnie zintegrowanego, reprezentującego wszystkie trzy szczeble samorządu w województwie<sup>47</sup>.

W 1990 roku chyba nie tylko z braku czasu nie było publicznych sporów wokół liczby gmin. Nie było ich bodajże dlatego, że ci, którzy gminy chcieli, ją otrzymywali. Władzy demokratycznej nie wypadało formułującym pod jej adresem swe oczekiwania mówić nie. I w efekcie liczba gmin w 1990 roku, po

<sup>43</sup> Czy potrzebujemy powiatów? List otwarty do polskiej opinii publicznej, do Sejmu, Senatu i Rządu RP, „Gazeta Wyborcza”, 27.11.1997.

<sup>44</sup> J. Regulski, *Reformowanie państwa...*, op.cit., passim, w szczególności s. 32–35.

<sup>45</sup> Leon XIII, *Rerum novarum*, [w:] *Spółeczne nauczanie Kościoła*, „Znak” 1982, nr 332–334, s. 663; Pius XI, *Quadragesimo anno*, [w:] *Spółeczne nauczanie Kościoła*, „Znak” 1982, nr 332–334, s. 689, 708.

<sup>46</sup> Pojęcia tego używam za: M. Stahl, *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 23–37. Z kolei dla autorki, za którą określenia tego używam, merytorycznym uzasadnieniem do sięgnięcia do niego było opracowanie J. Bocia, op. cit. s. 37–46.

<sup>47</sup> Szerzej na ten temat L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja...*, op.cit., s. 231–248.

gminnym etapie terytorialnej samorządowej reformy, zwiększyła się o około 400 w porównaniu ze stanem z dnia reformę poprzedzającego<sup>48</sup>.

W roku 2013 na ogólną liczbę 2173 gmin wiejskich i wiejsko-miejskich – około 300 gmin miejskich pomijam, bo są gminami większymi i dysponującymi większymi zasobami – 32 liczą mniej niż 2000 mieszkańców, 747 od 2000 do 4999 mieszkańców, a tylko 379 powyżej 10 000 mieszkańców<sup>49</sup>. Jedynie trafny obraz rozczłonkowania terytorialnego opisuje nie gmina statystycznie przeciętna, lecz struktura zróżnicowania wielkości i zasobów gmin, a w tym zróżnicowaniu gminy najsłabsze.

W drugim etapie reformy spory wokół liczby – bo nie w ogóle jako takich – powiatów oraz zmniejszania liczby województw i przyjęcia dualnej – odrębnej rządowej i odrębnej samorządowej – natury ich organów toczono były bez jakichkolwiek ograniczeń w argumentacji<sup>50</sup>. Ale i też nie widać w nich było politycznej determinacji w opowiadaniu się czy to po stronie naciskających na ich liczby zwiększanie, czy też preferujących ich liczby ograniczanie.

Zróżnicowanie rozwiązań strukturalnych poszczególnych unijnych państw rodzi pytanie: u którego lub u których z nich zapożyliśmy najbardziej? Wydaje się, że przyjęte w Polsce rozwiązania mają najwięcej wspólnego z rozwiązaniami przyjętymi we Francji. To zastanawiające, że nie sięgnięto do najbardziej nowoczesnych rozwiązań wprowadzanych w krajach skandynawskich. Ba, nie dostrzeżono podejmowanych w Belgii już w latach sześćdziesiątych, a w Niemczech (wówczas jeszcze w RFN) w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego stulecia kroków zmniejszających rozczłonkowanie samorządów<sup>51</sup> w jeszcze nie zjednoczonych Niemczech, kontynuowane także po Niemiec zjednoczeniu<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> K. Bandarzewski, *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucyjnym, ustawodawstwa i orzecznictwa*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.

<sup>49</sup> R. Kamiński, *Organizacja terytorialna państwa a zdolność jednostek samorządowych do wykonywania zadań publicznych*, Wrocław 2014 [maszynopis].

<sup>50</sup> Por. A. Habuda, L. Habuda, *Patologie i zagrożenia polskiej transformacji systemowej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2004, nr 5.

<sup>51</sup> W przypadku gmin ich liczba zmniejszona została z 24 468 do 8506, a w przypadku powiatów z 425 do 235 (W. Kieżun, *Transformacja administracji publicznej (1990–1999) w świetle teorii organizacji i zarządzania*, [w:] *Krytyczna teoria organizacji i zarządzania. Wybór zagadnień*, red. idem, Warszawa 2004, s. 375).

<sup>52</sup> D. Schröder, *Großkreise und Funktionalreform in dünn besiedelten Regionen: Vergleichende Betrachtungen zur Diskussion in Mecklenburg-Vorpommern*, [w:] *Stats und Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern. Anregungen, Standpunkte und Perspektiven zur Reformdebatte*, red.



Nie ma też w polskich samorządowych ustrojowych rozwiązaniach dostosowywania się do jakichkolwiek wymogów unijnych<sup>53</sup>. Nie ma, bowiem Unia Europejska na swe państwa członkowskie nie nakłada żadnych wymogów co do ustrojowego kształtu ich administracji<sup>54</sup>. Przyjęte rozczłonkowanie to przede wszystkim efekt nacisków politycznych patronów czuwających nad partykularnymi interesami swych „podopiecznych”.

Urzędująca premier H. Suchocka była zainteresowana powiatową rangą Grodziska Wielkopolskiego i rodzinnego Pleszewa, szef ówczesnego Urzędu Rady Ministrów Jan Maria Rokita czuwał nad przyznaniem rangi powiatu Wieliczce, a Bronisław Geremek walczył – ostatecznie nieskutecznie – o powiaty dla Wschowy i Gołdapi, w których jego ojciec zaraz po wojnie był starostą<sup>55</sup>. Do tego trzeba dodać naciski oddolne, lokalne. Przygotowującą reformę parlamentarną Komisję Samorządu Terytorialnego odwiedziły setki argumentujących za swoimi powiatami delegacji. Oto co mówiła o ówczesnej sytuacji Zyta Gilowska: „Odbyliśmy tysiące spotkań, przyjęliśmy setki delegacji, z których każda została wysłuchana. W samej Komisji mieliśmy w sumie około tysiąca spotkań, z delegacją opolską przesiedziałam w sumie około 25 godzin, mieliśmy raz w Sali Kolumnowej 120 delegacji ze 120 powiatów”<sup>56</sup>.

Konkludując, pozwalam sobie stwierdzić:

- 1) samorządowy, ekspercki merytokratyzm trójki autorów w pracach nad reformą nie odegrał istotniejszej roli;
- 2) wpływ współautorów reformy na jej ostateczny kształt nie wynikał przede wszystkim z ich merytorycznego przygotowania – co oczywiście nie znaczy, że w jakikolwiek sposób podaję w wątpliwość ich znawstwo problematyki terytorialnego samorządu – lecz z ich politycznej pozycji zajmowanej w strukturze państwowej władzy;

---

H.J. Hannecke, Rostock 2004, s. 45–47; A. Jarosz, *Kształtowanie się podmiotowości politycznej samorządów miejskich Torunia i Rostocku w ujęciu porównawczym*, Toruń 2013 [niepublikowana rozprawa doktorska], s. 130, 150.

<sup>53</sup> *Post factum* można by się próbować wesprzeć zasadą wyrównania kompetencji (J. Starościk, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 117 i n.; S. Kowalewski, *Wstęp do teorii struktur administracji*, Warszawa 1969, passim), ale wówczas nikt do takiej argumentacji się nie odwoływał.

<sup>54</sup> Por. S. Prechal, *Directives in European Community Law. A Study of Directives and Their Enforcement in National Court*, Oxford 1995, s. 69–70 oraz T.G. Grosse, *Rola administracji publicznej w procesie integracji europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2003, nr 4, s. 137.

<sup>55</sup> J. Emilewicz, A. Wołek, op.cit., s. 96–97.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 101.

- 3) modyfikacje, które przyjmowali – jak sami przyznają – nie wynikały z ulegania racjom merytorycznym, lecz były wynikiem realistycznego godzenia się na płacenie politycznej ceny reformy i przyjmowania korekt świadczących o uleganiu lokalnym i nie tylko lokalnym partykularnym interesom.



## POWSTANIE, ROZWÓJ I KRYZYS KONCEPCJI WÓJTA (BURMISTRZA, PREZYDENTA MIASTA) JAKO LOKALNEGO PRZYWÓDCY

*Michał Kasiński\**

THE EMERGENCE, DEVELOPMENT,  
AND CRISIS OF CONCEPT OF THE VOIT, MAYOR,  
AND CITY PRESIDENT AS A LOCAL LEADER

— **ABSTRACT** —

Presented study concentrates on both forming and the crisis of the concept of local leadership in Poland, which concerns voits, mayors, and presidents of cities, directly elected by the citizens – e.g. a local government leaders. Particular attention was paid to legal and political mechanisms of their elections and political (democratic) responsibility towards the citizens. In these mechanisms, the factors were detected, which substantially weaken social trustworthiness of the role of the leader. Among them: particularly low rate of voting turnout in both local elections and referenda concerning deposition from appointments listed above and various manipulations distorting the true picture of public in these matters. Concept of a local leader in Poland has met very serious difficulties in practice and seems to be not attractive to the community.

— **KEYWORDS** —

leadership, local government, elections, political (democratic) responsibility

---

\* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

## WPROWADZENIE

Idea lokalnego przywództwa znajduje we współczesnym świecie licznych zwolenników. W wielu krajach przeprowadzane są inspirowane tą ideą reformy ustroju władz lokalnych<sup>1</sup>. W niniejszym studium podejmuję próbę określenia wpływu, jaki idea lokalnego przywództwa wywierała i nadal wywiera na przemiany prawnoustrojowej regulacji mechanizmu władzy w polskiej samorządowej gminie. Rozważam także sprawę następstw wdrażania koncepcji lokalnego przywódcy dla losów demokracji lokalnej na tym szczeblu.

Przywództwo lokalne to jeden z rodzajów przywództwa politycznego, pojmowanego jako szczególna umiejętność, typ relacji bądź też jako proces społeczny<sup>2</sup>. Nie budzi wątpliwości teza, że jak każde przywództwo polityczne oznacza trwałe i przewidywalne wpływanie na zachowania ludzi w sferze polityki, w tym przypadku polityki lokalnej. Dyskusyjne są jednak podmiotowy zakres tego wpływu oraz jego siła sprawcza<sup>3</sup>. Szczególnie cenne dla naszych rozważań jest stanowisko Andrzeja Antoszewskiego, który zwraca uwagę na konsekwencje dokonującej się w państwach pokomunistycznych instytucjonalizacji przywództwa – jego włączenia do struktur władzy państwowej i wyposażenia przywódcy w możliwości korzystania z uprawnień posługiwania się aparatem przymusu, czyli przekształcenia przywództwa rozumianego jako fakt psychosocjologiczny we władzę państwową (instytucję polityczną)<sup>4</sup>. Proces ten występuje także w terenowych strukturach władzy publicznej i prowadzi do zatarcia granicy między przywódcami lokalnymi a piastunami organów samorządowych.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę na dwie kwestie: 1) Rola przywódcy lokalnego ma niewątpliwe aspekty polityczne, związane z uczestniczeniem

---

<sup>1</sup> *Transforming Local Political Leadership*, red. R. Berg, N. Rao, New York 2005; C. Copus, *Leading the Localities. Executive Mayors in English Local Governance*, Manchester–New York 2006; *Local Government in Central and Eastern Europe. The Rebirth of Local Democracy*, red. A. Coulson, A. Campbell, London–New York 2008; P. Delwitt, J.B. Pilet, H. Reyaert, K. Steyvers, *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?*, Brugge 2009.

<sup>2</sup> P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 47–48, 69–73, 296 i n.

<sup>3</sup> J. Wiatr, *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*, Łódź 2008, s. 23; J. Sielski, *Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni). Teoretyczne ujęcie przywództwa politycznego. Studium przypadku – Polska*, [w:] *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, red. W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski, Warszawa 2011, s. 147.

<sup>4</sup> A. Antoszewski, *Instytucjonalizacja przywództwa politycznego w państwach postkomunistycznych*, [w:] *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, red. L. Rubisz, K. Zuba, Toruń 2004, s. 38.

w sprawowaniu władzy publicznej w gminie. Ale rola ta ma także istotne aspekty pozapolityczne, związane z zarządzaniem gminą, merytorycznym wpływem na funkcjonowanie społeczności i rozwiązywaniem konkretnych problemów życia zbiorowego. 2) Powinna to być rola przywódcy demokratycznego, gdyż konstytucyjny ustrój polskiej gminy oparty został na zasadach demokracji i pluralizmu. Przywództwo lokalne powinno być równocześnie przywództwem służebnym i odpowiedzialnym wobec lokalnej społeczności<sup>5</sup>. Przywódca lokalny jest osobą, która dzięki posiadanym cechom i umiejętnościom jest w stanie skłonić pozostałych członków społeczności do podjęcia działań zmierzających do realizacji określonych przez siebie lub samą społeczność celów. Jego władza zawsze opiera się na akceptacji i zaufaniu mieszkańców i trwa, dopóki owa akceptacja i kredyt zaufania nie zostaną utracone<sup>6</sup>. Przywódcza rola osoby „obdarzonej” władzą przez społeczność lokalną, to znaczy demokratycznie wybraną, trwa, dopóki osoba ta zachowuje społeczną wiarygodność. Może ją utracić na przykład w rezultacie nieskuteczności swoich działań, doprowadzenia do dezintegracji społeczności lokalnej czy też sprzeniewierzenia się ważnym dla niej ideałom i wartościom. W systemie demokratycznym żaden przywódca nie może uchylić się od odpowiedzialności przed społecznością za prawidłowe wypełnianie swojej roli. W przeciwnym razie jego władza nie ma charakteru przywództwa, lecz jest dyktatorskim władaniem nad pozostałymi członkami społeczności. Przywództwo może być określone jako umiejętność mobilizowania obywateli do wspólnych działań poprzez wyznaczenie im celu i skłonienie do uznania go za cel własny<sup>7</sup>.

W przypadku przywódcy samorządowej gminy, w której pierwotnym podmiotem władzy są mieszkańcy (wspólnota samorządowa), jego cele reprezentować powinny wartości i motywacje wyrażone prawnie oraz akceptowane na zasadach demokratycznych przez społeczność lokalną, a nie tylko jego samego czy bezpośrednich zwolenników. Istotne są także relacje zwrotne – odpowiedzialność<sup>8</sup> za realizację owych wspólnych celów i wartości, dokonująca się nie tylko przed zwolennikami, ale całą społecznością. Kryterium i miarą

---

<sup>5</sup> Por. A. Augustyn, *Przywództwo liderów lokalnych w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, [w:] *Przedsiębiorczość szansą rozwoju regionu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług” 2012, 274, nr 97, s. 15–16.

<sup>6</sup> P. Sztompka, *Socjologia*, Warszawa 2007, s. 381–383, 385.

<sup>7</sup> A. Pawłowska, *Prawno-instytucjonalny wymiar przywództwa lokalnego (na przykładzie wybranych państw)*, [w:] *Model przywództwa*, red. A.K. Piasecki, Kraków 2006, s. 442.

<sup>8</sup> M. Bovens, T. Schillemens, R.E. Goodin, *Public Accountability*, [w:] *The Oxford Handbook Accountability*, red. eadem, Oxford 2014.

wiarygodności przywódcy w oczach obywateli jest pozytywny wynik testu jego odpowiedzialności (demokratycznej<sup>9</sup>) przed mieszkańcami gminy lub/oraz ich przedstawicielstwem, przeprowadzanego na zasadach demokratycznych.

## GENEZA KONCEPCJI LOKALNEGO PRZYWÓDZTWA W GMINIE

Reforma z 1990 roku miała na celu demokratyzację i decentralizację władzy lokalnej poprzez odrzucenie zasady jednolitej władzy państwowej i przywrócenie samorządności gmin. W pierwszym okresie po uchwaleniu ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (obecnie ustawa o samorządzie gminnym) nie zwracano uwagi na kwestie lokalnego przywództwa. Największe znaczenie przypisywano legitymizacji samorządowego przedstawicielstwa – rady gminy, określonej w ustawie jako organ stanowiący i kontrolny. W pierwszych wyborach do rad gmin (27 maja 1990 roku) odnotowano wprowadzić niską frekwencję – 42,27% uprawnionych do głosowania, sukces jednak miał miejsce. Polegał on nie tyle na zwycięstwie komitetów obywatelskich (ich kandydaci uzyskali około 50% mandatów), co przede wszystkim na kwalifikacjach społecznych nowych radnych i uzyskaniu wysokiego stopnia reprezentatywności. Podstawą tego sukcesu była liberalna ordynacja wyborcza, która stworzyła szerokie możliwości zgłaszania kandydatów na radnych, nie przyznając preferencji partiom politycznym<sup>10</sup>. W świadomości obywateli powstało przekonanie, że mogą decydować o składzie najważniejszego organu władzy lokalnej – rady gminy. Władza uzyskała warunki swej demokratycznej legitymizacji i społecznej akceptacji<sup>11</sup>.

W początkowym okresie działania samorządu gminnego akcentowana była przede wszystkim doniosłość budowy podstaw demokracji lokalnej i społeczeństwa obywatelskiego, skuteczności działania rady gminy, jej nadrzędnej roli wobec organu wykonawczego (zarządu gminy) oraz realności mechanizmów odpowiedzialności demokratycznej na tym szczeblu<sup>12</sup>. Wkrótce jednak proces decentralizacji został zatrzymany. Władzom lokalnym nie zapewniono stabilnych

<sup>9</sup> M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009, s. 405–458.

<sup>10</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 277.

<sup>11</sup> A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Warszawa 2005, s. 147–148.

<sup>12</sup> Zob. M. Kasiński, *Monizm i pluralizm*, op.cit., s. 465–476.

i wystarczająco wydajnych źródeł dochodów oraz gwarancji samodzielności dokonywania wydatków budżetowych i gospodarowania mieniem komunalnym. W warunkach kryzysu gospodarczego i społecznego słabła efektywność nowych władz, słabł ich autorytet społeczny. Szczególnie dotkliwie odczuwane były negatywne skutki łatwej destabilizacji organów wykonawczych, nader częstych zmian na stanowiskach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Po zakończeniu działalności komitetów obywatelskich (tj. po wyborach parlamentarnych we wrześniu 1991 roku) w radach gmin, szczególnie w większych miastach, coraz silniejsze stawały się wpływy partii politycznych. Towarzyszył temu wyraźny spadek zainteresowania wyborami samorządowymi. W wyborach do rad gmin II kadencji frekwencja w skali ogólnopolskiej nie osiągnęła nawet 40%. Nowa ordynacja wyborcza z 1998 roku przewidywała, że wybory do rad gmin w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców (a nie jak poprzednio w gminach powyżej 40 tysięcy mieszkańców) mają odbywać się na zasadzie proporcjonalności, co oznaczało wzmocnienie preferencji dla kandydatów z list partii ogólnopolskich. Ten sam efekt przyniosły zmiany ordynacji wprowadzające metodę d'Hondta przy podziale mandatów dla poszczególnych list. Nadmierne upartyjnienie składu rad gmin spowodowało dalsze rozluźnienie więzi między radnymi i wyborcami w toku kadencji. Wójt i zarząd gminy w swej działalności byli coraz silniej uzależnieni od zmieniających się układów polityczno-personalnych w radzie, nieustannie musieli prowadzić negocjacje z różnymi grupami radnych.

W środowiskach działaczy lokalnych taki stan rzeczy musiał budzić sprzeciw i poszukiwanie środków zaradczych. Z biegiem lat coraz silniej akcentowano potrzebę zagwarantowania stałości składu organu wykonawczego gminy i ochrony jego samodzielności wobec rady. Narastał skuteczny nacisk na wprowadzenie zmian prawnych umacniających pozycję szefa organu wykonawczego oraz ograniczających nadrzędną rolę rady gminy. Ewolucja regulacji prawnej coraz bardziej oddalała ustawę o s.t. od modelu opisanego w art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zgodnie z którym rada powinna dysponować organem wykonawczym jej podlegającym<sup>13</sup>. Według pierwotnego tekstu ustawy o samorządzie terytorialnym zarząd gminy wybierała rada gminy w głosowaniu tajnym w zasadzie spośród radnych. Jedynie wójt (burmistrz, prezydent miasta) i jego zastępcy mogli być wybierani także spoza składu rady. Tylko zastępcy wójta dotyczył wymóg zgłoszenia kandydata przez wójta. W 1995 roku wprowa-

---

<sup>13</sup> *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki [et. al.], Warszawa 2007, s. 297.

dzono koncepcję tzw. zarządu autorskiego. Odtąd cały skład zarządu gminy rada mogła wybierać spośród radnych lub spoza rady; wójta wybierała bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, a następnie – wyłącznie na jego wniosek – pozostałych członków zarządu zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. W kolejnych nowelizacjach utrudniono procedurę odwoływania wójta oraz ograniczono dopuszczalną liczbę członków zarządu gminy.

Kierunek przeprowadzanych zmian odpowiadał wielu urzędnikom samorządowym, ale i lokalnym liderom partyjnym, zainteresowanym umacnianiem pozycji i usamodzielnianiem organów wykonawczych. W latach dziewięćdziesiątych ukształtowane zostało „samorządowe lobby”, zdominowane przez etatowych polityków samorządowców, którzy różnymi kanałami wpływu, przede wszystkim poprzez stowarzyszenia samorządowe i niektóre partie polityczne, wywierali nacisk na emancypację prawnoustrojową organu wykonawczego gminy. W tym środowisku pojawił się i coraz częściej przedstawiany był w debacie publicznej postulat zadekretowania pozycji wójta, jako bezpośrednio wybieranego przez mieszkańców organu, zdolnego do wypełniania roli lokalnego przywódcy. Najwcześniej i najsilniej koncepcje takie były prezentowane przez ogólnopolskie stowarzyszenia samorządowe, zwłaszcza Związek Miast Polskich. Partie polityczne podchodziły do tej sprawy raczej koniunkturalnie. Sytuacja uległa radykalnej zmianie w 2001 roku, gdy z programami reformy ustroju gmin wystąpiły duże partie ogólnopolskie oraz organizacje samorządowe. Platforma Obywatelska (PO) postulowała wprowadzenie zasady wybierania przez mieszkańców wszystkich gmin jednoosobowych organów wykonawczych, przyznanie wójtom kompetencji do powoływania i odwoływania swoich zastępców oraz istotne rozszerzenie kompetencji do bieżącego zarządzania w sprawach finansowych i majątkowych. Podobne stanowisko zajęły Związek Miast Polskich oraz Związek Gmin Wiejskich. Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) proponował bezpośrednie wybory organów wykonawczych jedynie w gminach do 20 tysięcy mieszkańców oraz utrzymanie ich kolegialnego charakteru. Przeciw koncepcji bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wypowiedziało się natomiast Prawo i Sprawiedliwość (PiS), argumentując, że takie rozwiązanie zwiększa zagrożenie korupcją i prowadzi do innych patologii władzy niekontrolowanej<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> K. Marszał, *Wpływ bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta na lokalny system polityczny*, [http://www.otnostrow.org.pl/pliki/rocznik\\_2006/07\\_marszal.pdf](http://www.otnostrow.org.pl/pliki/rocznik_2006/07_marszal.pdf), s. 3 i n., odczyt



Rok później koalicja parlamentarna SLD–PSL zrealizowała niektóre postulaty PO i organizacji samorządowych. Na mocy Ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta usunięto wybierany przez radę gminy kolegialny zarząd, wprowadzając w jego miejsce wybranego przez mieszkańców wójta, który nie może być równocześnie radnym tej samej gminy. W ten sposób pierwotne cechy modelu organu wykonawczego gminy zostały odwrócone. Odrzucenie zasady wybieralności tego organu przez radę i pozbawienie jej w praktyce skutecznych narzędzi egzekwowania swoich uchwał postawiły pod znakiem zapytania samo istnienie jego podległości wobec samorządowego przedstawicielstwa. Otworzyły natomiast na nowo dyskusję na temat współczesnego sensu demokracji lokalnej.

#### KSZTAŁTOWANIE ROLI ORGANU WYKONAWCZEGO GMINY JAKO PRZYWÓDCY LOKALNEGO W ŚWIELE PRAWA I PRAKTYKI POLITYCZNEJ W LATACH 2002–2014

Pojawienie się na samorządowej scenie politycznej postaci określanych mianem lokalnych przywódców łączone jest najczęściej z ustanowieniem w 2002 roku jednoosobowych organów wykonawczych gminy, wybieranych przez uprawnionych mieszkańców w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Niekiedy widzi się w tym ukoronowanie wieloletniego procesu cząstkowych reform gminnego samorządu, których wspólnym motywem i strategicznym celem było ustanowienie takiego niezależnego od rady organu gminy, demokratycznie wybranego lokalnego lidera politycznego<sup>15</sup> – jakkolwiek sugerowałbym ostrożność w odniesieniu do takich opinii. Koncepcja lokalnego przywództwa stanowiła pewne wsparcie ideologiczne dla słabnącego autorytetu społecznego nieudolnie reformowanej władzy lokalnej. W rzeczywistości bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast<sup>16</sup> miały przede wszystkim zapewnić dominującą pozycję w gminach partiom i ich lokalnym liderom. Mieli oni być legitymowani demokratycznie jako lokalni przywódcy polityczni i równocześnie menedżerowie potrafiący sprawnie zarządzać gminami. W praktyce ten drugi

---

z dn. 8.02.2015.

<sup>15</sup> J. Kowalik, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta – między politykiem a menedżerem*, [w:] *Kryzys przywództwa*, op.cit., s. 345.

<sup>16</sup> W dalszej części opracowania wykorzystany zostanie skrót – zamiast rozwiniętej formy wójt, burmistrz, prezydent miasta wykorzystywana będzie forma wójt.

rezultat w wielu gminach nie wystąpił, zresztą zapewne nie był możliwy do osiągnięcia przez samą zmianę trybu obsady tych stanowisk. Organ wykonawczy nie uzyskał nowych uprawnień, umożliwiających względnie samodzielne zarządzanie gminą, dopiero kilka lat później jego kompetencje w tym zakresie uległy pewnemu rozszerzeniu. W 2002 roku wprowadzono natomiast konfliktowy model relacji między wójtem a radą gminy. Opozycyjnie nastawiona większość radnych może odtąd skutecznie paraliżować projekty zgłaszane przez wójta, ten zaś może skutecznie torpedować wykonanie podjętych wbrew jego woli uchwał rady, jako że rada pozbawiona została kompetencji do odwołania wójta, może jedynie inicjować przeprowadzenie referendum w tej sprawie.

Początkowo reforma spotkała się z pozytywnym odbiorem społecznym, rozbudziła nadzieje wielu mieszkańców na realny wybór osoby zdolnej do skutecznego rozwiązywania problemów lokalnych, oraz nastąpi „odpartyjnienie” władzy gminnej. Rozczarowanie przyszło szybko. W samorządowej kampanii wyborczej w 2002 roku partie toczyły otwartą „bitwę o teren”, zakończoną wprowadzeniem do rad oraz na stanowiska organów wykonawczych gmin wielu działaczy partyjnych<sup>17</sup>. Wyniki pierwszych bezpośrednich wyborów wójta mogły wywołać przygnębiające wrażenie, przede wszystkim z powodu niskiej frekwencji: w pierwszej turze wyborów 44,23%, w drugiej turze – 35,2% uprawnionych. Bezwzględna większością głosów wybrano nieco więcej niż połowę piastunów organów wykonawczych gmin, i to prawie wyłącznie wójtów i burmistrzów w małych gminach. W niektórych dużych miastach frekwencja nie przekroczyła 20%. Trudno czuć się przywódcą lokalnym, jeśli zostało się burmistrzem lub prezydentem miasta dopiero po „dogrywce” w drugiej turze wyborów, a w obydwu turach wzięła udział jedynie niewielka liczba uprawnionych. W kolejnych kadencjach pod tym względem sytuacja niewiele się zmieniła. Decyzja udziału w wyborach samorządowych dotychczas podejmowana była w skali kraju tylko przez mniejszość uprawnionych obywateli, a frekwencja wyborcza w miastach była z reguły niższa niż w gminach wiejskich. W wyborach z 2014 roku uczestniczyło w pierwszej turze 47,40%, a w drugiej turze 39,90% uprawnionych do głosowania<sup>18</sup>. Frekwencja w pierwszej turze była zbliżona do uzyskanej w poprzedniej kadencji i tylko o 5% wyższa niż w pierwszych wybo-

<sup>17</sup> S. Michałowski, op.cit., s. 38–39.

<sup>18</sup> *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2014 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r.*, „Dziennik Ustaw” 2014, poz. 1642; *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 grudnia 2014 r. uzupełniające obwieszczenie z dnia 23 listopada 2014 r. o zbiorczych wynikach*

rach do rad gmin z 1990 roku. Po ćwierćwieczu istnienia samorządu gminnego trudno to uznać za sukces.

W kadencjach 2006–2010 oraz 2010–2014 dominacja partii w strukturach władzy gminnej w pewnym stopniu osłabła, większość stanowisk obsadzili kandydaci podający się za niezależnych. W wyborach z 2014 roku największe partie uzyskały tylko nieco ponad 18% mandatów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Resztę zdobyli kandydaci mniejszych ugrupowań politycznych, organizacji pozarządowych i tworzonych *ad hoc* komitetów wyborców. Utrwaliła się natomiast silna tendencja reelekcji tych samych osób na kolejne kadencje. Według niektórych analiz w 1130 gminach (45,7%) władzę wykonawczą sprawują te same osoby co najmniej od 2002 roku<sup>19</sup>.

Skala reelekcji może budzić niepokój. W 2014 roku spośród 64 prezydentów miast na prawach powiatu tylko 21 zostało wybranych po raz pierwszy, 43 (67,2%) na kolejną kadencję, w tym 28 prezydentów miast (około 45%) będzie pełnić swój urząd już w trzeciej, czwartej, piątej, a w jednym przypadku nawet w siódmej kadencji. Nieco ponad połowa (36) wskazanych polityków kandydowała z komitetów wyborczych wyborców, 28 było zgłoszonych przez partie. W grupie tych, którzy wybrani zostali po raz drugi, jest 4 kandydatów niezależnych, a 11 zgłoszonych przez partie. Natomiast w grupie 28 prezydentów wybranych po raz trzeci lub więcej razy tylko 7 zostało zarejestrowanych przez partie polityczne. Wszelako 5 innych, mimo że wystąpiło z ramienia komitetów wyborczych wyborców, deklarowało jednocześnie członkostwo w partii. W jednym przypadku miała miejsce jawna koalicja bezpartyjnego kandydata z partią (KWW Rafał Dudkiewicz z PO we Wrocławiu)<sup>20</sup>.

Wybór kandydatów niezależnych oraz ich reelekcja mogą być w wielu przypadkach rezultatami społecznej reakcji na narastającą w latach dziewięćdziesiątych i na początku XXI wieku „lokalną partiokrację”, coraz silniej wyrażanego w społeczeństwie przekonania, że kandydaci partyjni nie reprezentują interesów mieszkańców. Z drugiej strony bezpartyjność lub „ponadpartyjność” kandydatów ubiegających się o wybór i reelekcję bywają tylko taktycznymi wybiegami: identyfikacja z partią nie jest atutem w oczach wyborców, toteż szansa na zwycięstwo

---

wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, „Dziennik Ustaw” 2014, poz. 1700.

<sup>19</sup> S. Bartnicki na seminarium Ośrodka Analiz Politologicznych UW w dniu 14.11.2014 r.: *Lokalni politycy i lokalni wyborcy u progu ciszy wyborczej*, <http://oapuw.pl>, odczyt z dn. 8.02.2015.

<sup>20</sup> Obliczenia własne na podstawie <http://wybory.2014.pkw.pl/pl/wyniki/wojewodztwa/>, odczyt z dn. 5.12.2014. Wyborów prezydenta miasta nie przeprowadzono w 2014 r. w Zielonej Górze.

wyborcze skłania do przynajmniej pozornego usamodzielnienia się wobec partii. W rzeczywistości największe ogólnopolskie partie w średnich i dużych miastach zachowały istotne wpływy. Spadek społecznej wiarygodności partyjnych działaczy samorządowych skłonił natomiast partie polityczne do transformacji swego wpływu na władzę lokalną, w tym także do stosowania przez ich kandydatów taktyki kamuflażu, występowania pod szyldem niezależności. W tych warunkach mit wolnego od układów partyjnych burmistrza lub prezydenta miasta niewiele ma wspólnego z rzeczywistością.

Są i sytuacje odmienne – gdy prezydent miasta, który początkowo związany był z partią, w toku kadencji uwalnia się od tej zależności i wykorzystując pozycję, buduje własne zaplecze polityczne, aby w następnych wyborach kandydować już z własnego, niezależnego komitetu wyborczego. Taka osoba niewątpliwie może być uznana za przywódcę grupy swoich zwolenników, co jednak nie jest tożsame z pełnieniem roli lokalnego przywódcy w znaczeniu przyjętym w niniejszym opracowaniu. Urzędujący prezydent, mając dostęp do najważniejszych zasobów miasta, z reguły jest faworytem wyborów. W szczególności jest największym lokalnym pracodawcą i sprawuje kontrolę nad najważniejszymi instytucjami w mieście, co łatwo wytwarza tzw. układ. Wobec kogoś takiego trudno zbudować skuteczną opozycję. Reelekcja jest gwarancją stabilizacji tego układu – zainteresowanych jest nią bardzo wiele osób, dla których zmiana na stanowisku prezydenta może stanowić zagrożenie. Okazuje się, że sukcesy wyborcze prezydentów wynikają nie tylko z predyspozycji menedżerskich, doświadczenia samorządowego, ożywienia inwestycyjnego i gospodarczego w miastach, ale także z umiejętnego marketingu i *public relations*, przyzwyczajania elektoratu, zręcznego eliminowania (tzn. zniechęcania) poważniejszych kontrkandydatów, a wreszcie z deklarowanej niezależności<sup>21</sup>.

W mniejszych miastach i gminach wiejskich również wystąpił proces „lokalizacji polityki lokalnej”. Kandydaci lokalnych komitetów wyborców już w kadencji 2002–2006 wygrywali wybory w gminach, w których poprzednio władzę sprawowali przedstawiciele partii politycznych. W licznych gminach w kolejnych wyborach zwyciężał ten sam „bezpartyjny” komitet wyborców, będący w istocie ekspozyturą lokalnego stowarzyszenia lub grupy nieformalnej. W konsekwencji poprzez wybieranego na kolejne kadencje wójta lub burmistrza od wielu lat

---

<sup>21</sup> M. Sidor, K.A. Kuć-Czajkowska, *Sukcesy wyborcze prezydentów miast*, [w:] *Demokracja bezpośrednia*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, s. 340–341, 355.

władzę w gminie sprawuje ta sama organizacja pozarządowa lub lokalna klika, a jeśli nawet następuje zmiana na tym stanowisku, to wewnątrz spetryfikowanej struktury władzy w gminie<sup>22</sup>. Wydaje się, że nie zawsze pełniący w takich warunkach swój urząd wójt gminy zasługuje na miano lokalnego przywódcy. Nie można przecież wykluczyć sytuacji, gdy dysponujący formalnie tymi wszystkimi zasobami wójt jest w swojej działalności sterowany przez rzeczywistego lidera społeczności lokalnej – osobę spoza oficjalnego układu politycznego, na przykład lokalnego biznesmena czy też miejscowego proboszcza.

Niepokojąca jest wysoka liczba gmin, w których do wyborów na stanowisko wójta lub burmistrza startował jeden kandydat. W 2010 roku gmin takich było 302, w 2014 roku „tylko” 251, a więc około 10% ogólnej ich liczby. Brak współzawodnictwa politycznego oznacza, że w gruncie rzeczy nie odbywają się wybory, lecz plebiscyt popularności jedyne go zarejestrowanego polityka. Pozytywny efekt tego plebiscytu bynajmniej nie jest jednoznaczny z kreowaniem lokalnego przywódcy, gdyż równie dobrze może świadczyć o skutecznym sparaliżowaniu opozycji, likwidacji w gminie politycznego pluralizmu. Jest to alarmujący sygnał zagrożenia demokracji lokalnej.

W samorządzie gminnym po reformie z 2002 roku z dużą siłą wystąpiło zjawisko personalizacji polityki lokalnej oraz stabilizacji składu osobowego, struktury i kanałów wpływu lokalnych elit politycznych. Osoby zajmujące naczelne pozycje w tych elitach mają też coraz bardziej stabilną pozycję w instytucjach samorządowej władzy publicznej. Ich wybór i reelekcja na stanowiska organów wykonawczych gmin mogą, lecz nie muszą być związane z uzyskiwaniem statusu lokalnego przywódcy. Z jednej strony bowiem mandaty niektórych wójtów sprawowane są rzeczywiście przez osoby znane ze sprawności menedżerskiej, posiadające charyzmę i autorytet, skuteczne w działaniach na rzecz rozwoju gminy oraz w zabiegach o pozyskanie środków zewnętrznych (zwłaszcza europejskich) na realizację zadań. Są to osoby, którym opinia publiczna przypisuje, nie zawsze obiektywnie, sukcesy: zmniejszenie bezrobocia, nowe inwestycje, poprawę stanu dróg i infrastruktury.

Z drugiej strony zdarzają się przypadki zwyciężania w kolejnych wyborach osób dopuszczających się marnotrawstwa środków publicznych, nepotyzmu, korupcji, a nawet kierowania zorganizowaną grupą przestępczą. Niektórzy

---

<sup>22</sup> J. Kurczewski, *Lokalne wzory kultury politycznej. Podsumowanie*, [w:] *Lokalne wzory kultury politycznej*, red. idem, Warszawa 2007, s. 573–574.

z władarzy gmin są pozbawieni poczucia odpowiedzialności za skutki społeczne swoich działań, za to obdarowani silnym instynktem władzy, pragnieniem narzucania swej woli innym, zdobycia i utrzymania uprzywilejowanej pozycji społecznej, także za pomocą środków niegodnych i niedozwolonych prawem. Ludzie tacy zniechęcają znaczną część społeczności lokalnej do szerszego angażowania się w sprawy publiczne, co prowadzi do rezygnacji nawet z czynnego udziału w wyborach samorządowych. Różne wersje idealnego wzoru i antywzoru wójta mają swoje realne odpowiedniki. Między nimi rozciąga się „szara strefa” mniej lub bardziej sprawnych urzędników samorządowych, chyba niepotrzebnie nazywanych lokalnymi przywódcami.

Wśród wójtów jest wielu dobrych administratorów. Są społecznie wiarygodni, to znaczy akceptowani przez społeczności lokalne, jako uczciwi i solidni gospodarze gmin wiejskich lub miast, nieskłonni do potargania krępujących ich więzów prawa w imię własnej kreatywności i pragnienia osobistego sukcesu. Do realizacji takiej roli nie jest jednak potrzebna koncentracja całości faktycznej władzy w gminie w ręku jednego człowieka kosztem eliminacji realnej roli samorządowego przedstawicielstwa oraz za cenę wprowadzenia w to miejsce różnych ułomnych instrumentów partycypacji społecznej.

## KONKLUZJE

Przeważające w nauce pozytywne opinie o skutkach reformy ustroju gmin z 2002 roku nie znajdują pełnego uzasadnienia w świetle ustalonych faktów społecznych. Niezależność organu wykonawczego doprowadziła do osłabienia instytucji demokracji przedstawicielskiej w gminie, ale bynajmniej nie umocniła demokracji bezpośredniej ani nie spowodowała istotnej zmiany stylu sprawowania urzędu na bardziej prospołeczny. Szczególnie prezydenci dużych miast łatwo stają się uzależnieni od własnego aparatu biurokratycznego oraz grup interesów gospodarczych, które poprzez kanały bezpośredniego dostępu do uczestników procesu podejmowania decyzji zyskują przewagę nad konkurentami i oficjalnymi ośrodkami wpływu społecznego. Podobne reformy nie przyniosły jednoznacznie pozytywnych rezultatów nawet w krajach, w których samorząd jest utrwaloną wartością życia społecznego.

W Polsce nie ma żywych tradycji rozwiązań ustrojowych podporządkowanych idei kreowania burmistrza-lokalnego przywódcy czy też burmistrza-lokalnego menedżera, jak to ma miejsce w miastach USA oraz w tzw. modelu

południowoniemieckim, rozprzestrzenionym obecnie na całe Niemcy<sup>23</sup>. Zapożyczenie stamtąd wzoru ustrojowego gminy było zabiegiem ryzykownym, gdyż nieuwzględniającym odmienności polskiej kultury politycznej, a w szczególności naleciałości mentalności klientelistycznej i powiązań typu klikowego u znacznej liczby lokalnych polityków oraz braku nawyków zaangażowania w sprawy publiczne obywateli. W rezultacie pojawiły się niebezpieczne iluzje dotyczące przywódczej roli osób bezpośrednio wybieranych na stanowiska organów wykonawczych gmin przez „większość mniejszości” uprawnionych mieszkańców.

W obecnym stanie prawa wójt, burmistrz lub prezydent miasta łatwo mogą uzyskać *de facto* hegemoniczną pozycję w systemie władzy w gminie nawet przez kilka kadencji. Nie jest to jednak równoznaczne z rzeczywistym pełnieniem roli przywódcy. Piastuni organów wykonawczych w znacznym stopniu uwolnieni zostali od presji aparatu partyjnego wywieranej za pośrednictwem zdominowanych przez partie rad gmin, ale aparat partyjny dysponuje jeszcze innymi instrumentami uzyskiwania ich pożądanых zachowań, a ponadto łatwo mogą oni stać się zakładnikami własnych współpracowników oraz obiektem presji formalnych i nieformalnych grup nacisku. Mogą też podejmować próby wytworzenia własnego układu powiązań, aby zapewnić sobie ponowny wybór.

Rozwojowi patologicznych powiązań władz lokalnych towarzyszył proces ograniczania, a następnie zaniku ich demokratycznej odpowiedzialności. Referenda odwoławcze od 2003 roku bardzo rzadko przynoszą ważne i skuteczne rozstrzygnięcia, najczęściej są nieudane z powodu zbyt małego udziału mieszkańców. Przez wiele lat *quorum* wynosiło 30% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy, co uważano za główną przyczynę niepowodzenia referendum w sprawie odwołania organu gminy. W 2005 roku wprowadzono zmianę – w głosowaniu ma wziąć udział nie mniej niż 3/5 liczby osób biorących udział w ostatnich wyborach odwoływanego organu, aby było ważne. Miało to zwiększyć prawdopodobieństwo rozstrzygającego wyniku referendum. To oczekiwanie w kadencji lat 2006–2010 zostało spełnione w niewielkim stopniu. Nadal w zdecydowanej większości referendum odwoławczych frekwencja była zbyt niska, chociaż wskaźniki skuteczności w porównaniu z poprzednią kadencją nieco się poprawiły (z 12,5% do 20%), co w kilku przypadkach „uratowało” ważność procedury odwoławczej – w poprzednim stanie prawnym włodarze ci utrzymaliby swoje stanowiska. Mniejsze niż dotąd szanse powodzenia miała gra

---

<sup>23</sup> M. Kasiński, *Oblicza lokalnego przywództwa we współczesnej Europie*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 9, s. 13–14.

na zerwanie *quorum* poprzez wezwanie zwolenników odwoływanego organu do nieuczestniczenia w głosowaniu.

W kadencji 2010–2014 z łącznej liczby 114 referendów dotyczących odwołania wójta ważnych i skutecznych było zaledwie 15. Liczba referendów w tej sprawie w porównaniu z poprzednimi kadencjami istotnie wzrosła, ale ich skuteczność spadła ponownie do około 13%<sup>24</sup>. W wielu przypadkach motywem zarządzenia referendum nie były rzeczywiste wady działania wójta, lecz próba rozwiązania konfliktu między wójtem a radą lub lokalną grupą interesu. Bywało, że formułowane przez inicjatorów zarzuty nie miały rzeczowego charakteru lub były bezpodstawne. Najbardziej niepokojące są jednak przypadki referendów zakończonych pomyślnie dla wójta lub burmistrza, któremu organizatorzy postawili ciężkie i poparte dowodami zarzuty podejmowania niekompetentnych i niegospodarnych decyzji, nepotyzmu, a nawet łamania prawa poprzez praktyki korupcyjne lub zorganizowanie i kierowanie grupą przestępczą. Niepokojący jest również sygnał, że aż w 14 przypadkach w ubiegłej kadencji pozbawienie takich osób mandatu nastąpiło w wyniku utraty prawa wybieralności, co z reguły związane jest z prawomocnym wyrokiem skazującym. Interpretacje przyczyn stanu niskiej frekwencji w referendach gminnych mogą być różne, nietrafny byłby jednak wniosek, że tylko nieznaczna liczba mieszkańców gmin jest zainteresowana sprawami samorządowymi. Trwała absencja większości z nich w wyborach i referendach jest alarmującym sygnałem, że instytucje demokracji samorządowej przestają być wiarygodne, że słabnie zaufanie społeczne do procedur wyłaniania i oceny piastunów władzy lokalnej. Kryzys koncepcji przypisującej wójtom rolę przywódców lokalnych nie jest jedynie rezultatem niespełnienia nadziei, że bezpośredni wybór na te stanowiska zapewni ich obsadzenie ludźmi o wybitnych walorach moralnych i intelektualnych, o charyzmatycznym wpływie na otoczenie. Jest przede wszystkim związany z coraz bardziej powszechnym odczuciem społecznym, że samorząd lokalny w znacznym stopniu przekształcony został w arenę rozgrywek personalnych w walce o władzę i płaszczyznę realizacji różnych interesów mniejszościowych lub prywatnych.

Obrona rzeczywistych wartości samorządu wymaga działań wielokierunkowych. Zgadzam się z poglądem, że kończy się epoka lokalnych technokratów, menedżerów i przywódców, którzy najlepiej wiedzą, jakie są lokalne problemy i jakimi metodami je rozwiązywać. Mieszkańcom zaś pozostawiają rolę biernego

---

<sup>24</sup> Raport KPRP nt. referendów lokalnych, <http://www.prezydent.pl/kancelaria-dzialalnosc-kancelarii/art,905>, odczyt z dn. 29.11.2014.



elektoratu, którego jedynym zadaniem jest raz na cztery lata przedłużyć im mandat<sup>25</sup>. Obywatele gmin coraz częściej chcą być partnerami wybranej przez siebie władzy. Stąd płynie potrzeba uzdrowienia przedstawicielstwa, zapewnienia rzeczywistej reprezentatywności rad gmin i wzmocnienia wpływu mieszkańców na sposób realizacji mandatu radnych. Służyłoby temu wprowadzenie zasady wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych we wszystkich gminach, także będących miastami na prawach powiatu.

Spółecznie uwiarygodnione rady powinny uzyskać znacznie silniejsze uprawnienia kontrolne wobec wójtów, wzmocnione przywróceniem kompetencji do pozbawiania ich stanowisk, choćby tylko z oznaczonych powodów: nieprawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej, naruszenia Konstytucji, rażącego naruszenia ustawy na szkodę interesów państwa, wspólnoty samorządowej lub praw obywatelskich. Zmiana taka nie ograniczałaby prawa mieszkańców do odwołania na ich wniosek bezpośrednio wybranego wójta, przeciwnie – umożliwiałaby uproszczenie procedury referendalnej. Wskazane jest też usunięcie rozwiązań tylko pozornie demokratycznych, w szczególności likwidacja pseudowyborów – głosowania nad kandydaturą jedyne go zgłoszonego kandydata na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz rezygnacja z przeprowadzania drugiej tury wyborów, w wyniku której stanowisko zdobywa osoba niedysponująca w istocie poparciem większości wyborców. W obydwu przypadkach kompetencję wyboru powinna odzyskać rada gminy.

Nade wszystko niezbędnym jest ograniczenie dopuszczalności wyboru na stanowisko wójta najwyżej na dwie kadencje. W przeciwnym razie trwać będzie stan, w którym władza efektywna w wielu gminach należy nie do demokratycznie wybranych przedstawicieli, lecz zajmującego pozycję organu wykonawczego lokalnego *bossa*, kacyka lub mandaryna, zręcznie manipulującego opinią publiczną oraz układami w lokalnej elicie władzy, aby w nieskończoność przedłużać raz zdobyty mandat. Chyba że karierę takiego *bossa* przerwą ingerencja nadzorcza prezesa Rady Ministrów, interwencja prokuratorska zakończona prawomocnym wyrokiem skazującym lub gwałtowny protest społeczny.

---

<sup>25</sup> D. Sześciło, *Reanimacja samorządu*, <http://www.institutobywatelski.pl/20449/komentarze>, odczyt z dn. 10.02.2015.



## POLITYKA REFORM SYSTEMÓW WYBORCZYCH W WYBORACH DO RAD GMIN

*Wojciech Sokół\**

THE POLITICS OF ELECTORAL SYSTEMS IN THE ELECTIONS  
OF COMMUNE COUNCILS

— ABSTRACT —

In this article, I will focus on the evolution of the systems of elections to the commune councils in Poland. Between 1990–2014, seven elections to the commune councils were organized in Poland, conducted on the basis of four different voting systems. The most important alterations in the ordinations between 1990 and 2011 included: changing the category of entities qualifying for majority election system, modification of the dimension of the constituencies, changing the mode of distribution of seats, introducing electoral threshold, diminishing the number of councilors, implementing the procedure of “grouping list”. Analysis of changes in the electoral regulations leads to the conclusion that the elections to municipal councils have been politicized.

— KEYWORDS —

electoral systems, electoral reform, political parties, self-government

### WPROWADZENIE

Politykę reform wyborczych można zdefiniować jako wybór spośród dostępnych alternatyw instytucjonalnych (dotyczących m.in. transformacji głosów na mandaty i preferencji wyborców w akcie głosowania) tych rozwiązań, które w danych

---

\* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Politologii.

warunkach realizują określone preferencje (całej wspólnoty politycznej lub partykularne). W polityce reform wyborczych istotne są zarówno procedury zmian, jak i ich efekty, czyli m.in. modyfikacje systemów wyborczych. W ramach najczęściej wyróżnianych typów systemów wyborczych (wyróżnianych ze względu na kryterium formuły wyborczej), czyli większościowych (W), proporcjonalnych (PR), mieszanych (M), występuje wiele ich wariantów, określonych przez różne rozwiązania w zakresie m.in. rozmiaru i kształtu okręgów wyborczych, preferencji wyborców (struktury głosu), metod transformacji głosów na mandaty, poziomów repartycji mandatów, progów wyborczych<sup>1</sup>.

Ukształtowanie zasad wyboru reprezentantów mieszkańców, tworzących wspólnoty samorządowe, ma zasadniczy wpływ na stopień reprezentatywności tych organów i tym samym stopień zaufania, o które ci reprezentanci winni zabiegać i które powinni posiadać. W związku z tym, rozwiązania wyborcze tworzące mechanizmy kreowania organów stanowiących samorządu terytorialnego powinny zarówno ułatwiać zgłaszanie kandydatów (niekoniecznie wyłącznie trwale sformalizowanym podmiotom, jak np. partie polityczne), silnie wiązać kandydatów (i następnie radnych) z grupami wyborców, jak i przyjąć możliwie prosty, zrozumiały i adekwatny do potrzeb wspólnoty samorządowej system wyborczy, czyli mechanizm wyrażania preferencji wyborców w akcie głosowania i transformacji ich głosów na mandaty. Należy zauważyć, że wiele rozwiązań z systemów wyborczych znanych z elekcji parlamentarnych nie znajduje zastosowania w wyborach samorządowych (m.in. duże okręgi wyborcze, różne poziomy repartycji mandatów, mandaty wyrównawcze itp.) z uwagi na inne funkcje instytucji wspólnoty samorządowej. Niewątpliwie jednak wobec dość popularnym poglądom odrzucającym ideę reprezentacji proporcjonalnej w samorządzie gminnym jako generującą „upartyjnienie” i „upolitycznienie” należy podkreślić, że w samorządzie jest miejsce na debatę o wartościach i programach politycznych. Tym samym nieodzowne jest wykorzystanie w samorządowych systemach

---

<sup>1</sup> W związku z tym można wyróżnić m.in. następujące systemy wyborcze: W1 (większościowe z formułą większości względnej oraz jednomandatowymi okręgami wyborczymi), W2 (z formułą większości względnej oraz wielomandatowymi okręgami wyborczymi), W3 (z formułą większości bezwzględnej oraz jednomandatowymi okręgami wyborczymi), PR1 (proporcjonalne z małymi okręgami wyborczymi, jednym poziomem repartycji mandatów oraz listami otwartymi), PR2 (proporcjonalne z dużymi okręgami wyborczymi, jednym poziomem repartycji mandatów oraz listami zamkniętymi), PR 3 (proporcjonalne z dużymi okręgami wyborczymi, kilkoma poziomami repartycji mandatów oraz listami otwartymi), M (różne warianty systemów mieszanych). Por. W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 152.

wyborczych zarówno formuły większościowej, jak sprzyjającej tym debatom oraz mechanizmom prowadzenia gier politycznych formuły proporcjonalnej.

W dniu 8 marca 1990 roku Sejm X kadencji uchwalił pakiet ustaw przywracających samorząd terytorialny w Polsce, w tym również ustawę regulującą przeprowadzanie wyborów do rad gmin. Powyższy fakt sprzed 25 już lat daje pretekst do analizy systemów wyborczych do organu stanowiącego wspólnoty samorządowej na szczeblu gminy. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na rozwiązania tworzące system wyborczy do rad gmin w latach 1990–2014. Istotnym zagadnieniem badawczym jest szczególnie ewolucja tych rozwiązań wyborczych, a także uwarunkowania polityki reform wyborczych, w tym interesy podmiotów politycznych uczestniczących w tym procesie. Kluczową kwestią jest także odpowiedź na pytanie, na ile przyjmowane rozwiązania wyborcze były adekwatne do celów wyborów samorządowych i przyjętych demokratycznych standardów w tej mierze<sup>2</sup>.

## CHARAKTERYSTYKA SYSTEMÓW WYBORCZYCH I WYBORÓW DO RAD GMIN

Chociaż ewolucja systemu wyborczego do samorządu terytorialnego wzbudza mniejsze zainteresowanie opinii publicznej i doktryny w porównaniu ze zmianami ordynacji do Sejmu i Senatu, należy zauważyć, że system ten po roku 1990 podlegał również znaczącym przekształceniom. W omawianym okresie rozwiązania prawne dotyczące systemu wyborczego do rad gmin ulegały istotnym zmianom<sup>3</sup>. W latach 1990–2014 przeprowadzono siedem elekcji samorządowych w oparciu o różne systemy wyborcze, których podstawowe cechy przedstawia poniższa tabela.

---

<sup>2</sup> Zob. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström, Oxford 2012, passim; M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, passim.

<sup>3</sup> Zob. *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005, s. 37–81; *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s. 31–55.

Tabela 1. Ewolucja systemów wyborczych do samorządu terytorialnego w Polsce

Wybory do rady gmin	Typ systemu wyborczego	Okręgi wyborcze/rozmiar	Formuła wyborcza	Próg ustawowy
1990, 1994	W1 (w gminach poniżej 40 tys. mieszkańców). PR1 (w gminach powyżej 40 tys. mieszkańców)	W gminach do 40 tys. mieszkańców JOW. W gminach powyżej 40 tys. WOW (5–10 mandatów radnych)	Większość względna/ zmodyfikowany Sainte-Laguë	-
1998, 2002	W1/W2 (w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców). PR1 (w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców)	W gminach do 20 tys. mieszkańców JOW lub WOW (1–5 mandatów radnych). W gminach powyżej 20 tys. WOW (5–10; od 2001 r. 8–12 mandatów; od 2002 r. 5–8 mandatów radnych)	Większość względna/ d'Hondta (od 2001 do 2002 – zmodyfikowany Sainte-Laguë)	5% dla miast na prawach powiatu
2006	W1/W2 (w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców). PR1 (w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców)	W gminach do 20 tys. mieszkańców JOW lub WOW (1–5 mandatów radnych). W gminach powyżej 20 tys. WOW (5–8 mandatów radnych)	Większość względna/ d'Hondta/ Sainte-Laguë dla podziału wewnątrz list zblokowanych	5% (w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców), 10% (listy zblokowane)
2010	W1/W2 (w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców). PR1 (w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców)	W gminach do 20 tys. mieszkańców JOW lub WOW (1–5 mandatów radnych). W gminach powyżej 20 tys. WOW (5–8 mandatów radnych)	Większość względna/ d'Hondta	5% dla miast na prawach powiatu
2014	W1 (w gminach niebędących miastami na prawach powiatu). PR1 (w gminach będących miastami na prawach powiatu)	W gminach niebędących miastami na prawach powiatu JOW. W gminach będących miastami na prawach powiatu WOW (5–10 mandatów radnych)	Większość względna/ d'Hondta	5% dla miast na prawach powiatu

Objaśnienia: W1 – system większościowy z zasadą większości względnej i jednomandatowymi okręgami wyborczymi; W2 – system większościowy z zasadą większości względnej i wielomandatowymi okręgami wyborczymi (tzw. system głosowania blokowego); PR1 – system proporcjonalny z małymi WOW oraz listami otwartymi; JOW – jednomandatowe okręgi wyborcze; WOW – wielomandatowe okręgi wyborcze.

Źródło: opracowanie własne.

Trwałym elementem wprowadzonym już w roku 1990 okazało się zróżnicowanie typów systemów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin. W gminach mniejszych (oraz od 2011 roku w gminach niebędących miastami na prawach powiatu) obowiązywał jeden (W1) lub dwa warianty systemu większościowego (w latach 1998–2011 – W1, W2). Tym samym formuła większości względnej łączyła się z jednomandatowymi (JOW) lub (WOW) wielomandatowymi okręgami wyborczymi. W gminach większych i od 2011 roku w gminach będących miastami na prawach powiatu zastosowanie znajduje wyłącznie system proporcjonalny (PR1). W zależności od wprowadzonych ordynacji wyborczych i ich licznych nowelizacji zmianom podlegała liczba gmin z systemem większościowym oraz wykorzystujących system proporcjonalny. Tym samym zmieniała się liczba radnych wybieranych według wspomnianych reguł wyborczych. Początkowo system większościowy obowiązywał w 95% gmin. W latach 1998–2011 zwiększyła się liczba gmin wykorzystujących system proporcjonalny (15%). Natomiast rozwiązania wprowadzone w 2011 roku zwiększyły liczbę gmin z JOW i zasadą większości względnej (do 97%).

Aktywność mieszkańców wspólnot gminnych, partii politycznych i innych podmiotów zinstytucjonalizowanych determinowała liczbę kandydatów rywalizujących w wyborach, liczbę list wyborczych, poziom frekwencji wyborczej i inne przejawy zachowań wyborczych (np. głosy nieważne). Należy zauważyć, że do roku 2002 liczba kandydatów przypadających na jeden mandat wykazywała tendencję wzrostową, natomiast w późniejszym czasie uległa stabilizacji. Ze względów instytucjonalnych oraz politycznych zmieniała się liczba list wyborczych.

Tabela 2. Charakterystyka wyborów do rad gmin z systemem większościowym w latach 1990–2014

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Liczba rad gmin	2 266	2 333	2 156	2 147	2 151	21 52	2 412
Liczba okręgów wyborczych	47 254	46 259	26 159	20 692	20 556	20 379	37 842
Liczba wybieranych radnych	47 254	46 562	41 474	32 205	32 265	32 280	37 842
Liczba kandydatów	130 300	142 068	122 722	142 452	110 965	106 824	131 799
Liczba kandydatów na 1 mandat	2,76	3,05	2,96	4,42	3,44	3,3	3,48
Liczba list wyborczych	0	0	93 891	99 090	75 726	72 450	11 451
Frekwencja (%)	43,56	38,25	49,51	52,58	50,07	52,23	47,40*
Głosy nieważne (%)	1,75	1,51	2,91	2,82	2,99	2,78	5,16*

\* dane dotyczące wszystkich wyborów do rad gmin.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Charakterystyka wyborów do rad gmin z systemem proporcjonalnym w latach 1990–2014

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Liczba rad gmin	110	135	334	331	327	327	65
Liczba okręgów wyborczych	695	850	1 687	1 245	1 226	1 220	297
Liczba wybieranych radnych	4 438	5 425	10 973	7 374	7 273	7 269	1 694
Liczba kandydatów	15 870	40 816	86 017	84 985	83 357	73 858	22 795
Liczba kandydatów na 1 mandat	3,58	7,52	7,84	11,52	11,46	10,16	13,45
Liczba list wyborczych	3 615	7 966	9 878	9 400	9 026	7 457	2 290
Frekwencja (%)	40,28	28,58	42,49	39,47	45,95	45,15	47,40*
Głosy nieważne (%)	5,05	1,39	3,89	5,75	8,39	4,46	5,16*

\* Dane dotyczące wszystkich wyborów do rad gmin.

Źródło: opracowanie własne.

W związku z tym, że tylko część uprawnionych mieszkańców gmin brała udział w głosowaniach, przeciętna frekwencja w wyborach gminnych wyniosła 47,65%. Zauważalne są także liczba głosów nieważnych oddawanych przez wyborców oraz szczególnie różnica na niekorzyść systemu proporcjonalnego w tym względzie. Wymienione cechy wyborów do rad gmin zarówno w gminach z systemem większościowym, jak i w gminach z systemem proporcjonalnym przedstawione zostały w powyższych tabelach.

## POLITYKA REFORM WYBORCZYCH W LATACH 1990–1998

Rywalizacja o mandaty radnych w warunkach pluralizmu politycznego zapoczątkowana została wyborami przeprowadzonymi 27 maja 1990 roku, które zorganizowane zostały w oparciu o ustawę Ordynacja wyborcza do rad gmin<sup>4</sup>. Prace legislacyjne nad projektem ordynacji trwające w latach 1989–1990 w głównej mierze odbywały się w zdominowanym przez środowiska „solidarnościowe” Senacie I kadencji. Projektem w Sejmie X kadencji zajmowała się Komisja Nadzwyczajna wspomagana profesjonalną pomocą politologów i prawników. Do swego wygaśnięcia (uchylenia przez ordynację wyborczą do organów wszyst-

<sup>4</sup> Ordynacja wyborcza do rad gmin, „Dziennik Ustaw” 1996, nr 84, poz. 387 z późniejszymi zmianami.

kich szczebli samorządowych z 16 lipca 1998 roku) ta pierwsza ordynacja była nowelizowana pięciokrotnie, dwukrotnie ogłaszano jej tekst jednolity. Na podstawie przepisów tej ustawy odbyły się wybory do rad gmin w 1990 i 1994 roku. Ordynacja z 1990 roku przewidywała zgłaszanie kandydatów na radnych przez samych wyborców, nie różnicując sytuacji, w których działaliby oni w sposób zorganizowany lub niezorganizowany. Tworząc dwa rodzaje okręgów wyborczych (JOW i WOW), dopuszczała zgłaszanie kandydatów przez co najmniej 15 wyborców. W okręgach wielomandatowych odpowiednie listy zgłaszać mogły grupy liczące 150 wyborców. Partie polityczne lub inne organizacje społeczne mogły naturalnie wykorzystywać te przepisy, ale nie miały żadnego szczególnego statusu w procedurze zgłaszania list kandydatów<sup>5</sup>.

W wyborach do organów stanowiących mniejszych gmin zdecydowano się na system większościowy, z kolei w wyborach w gminach z większą liczbą mieszkańców po raz pierwszy od roku 1947 (wybory do Sejmu Ustawodawczego) sięgnięto po system proporcjonalny. Należy także zauważyć, że decyzja powyższa wyprzedzała o ponad 15 miesięcy wprowadzenie reprezentacji parlamentarnej w wyborach do Sejmu I kadencji.

Zastosowanie różnych systemów wyborczych w wyborach tego samego typu mogło być kontestowane z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości głosu, ale u podstaw tej decyzji leżało wówczas m.in. przekonanie o różnicach pomiędzy wspólnotami samorządowymi w zależności od ich wielkości, podziałów socjopolitycznych, niedorozwoju partii politycznych na terenie małych miejscowości. Brano pod uwagę także doświadczenia zewnętrzne, czyli rozwiązania występujące w wielu państwach demokracji zachodnich<sup>6</sup>. Z tego względu w większości gmin (ok. 95%) wybory odbywały się według systemu większościowego z JOW (W1). Przyjęte w 1990 roku rozwiązanie z dwoma typami formuł wyborczych miało okazać się trwałym elementem w rozwiązaniach wyborczych do kreowania składu rad gmin. Pierwsze wybory do rad gmin w III RP odzwierciedlały tendencje kształtujące się sceny partyjnej, lecz były sukcesem przede wszystkim lokalnych komitetów wyborczych<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Na podstawie art. 40, ust. 4 kandydat mógł jedynie wносить o partyjne oznaczenie swojej kandydatury na liście kandydatów.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Zob. A.K. Piasecki, *Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków 2012, s. 24–32.



Mechanizmy instytucjonalne regulujące wybory samorządowe w 1994 roku nie uległy istotnym zmianom<sup>8</sup>. Rządząca od wyborów parlamentarnych, 1993 roku koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego nie zdołała zmienić istoty ówczesnego systemu wyborczego.

## POLITYKA REFORM WYBORCZYCH W LATACH 1998–2011

W związku z reformą samorządową przeprowadzoną przez koalicję Akcja Wyborcza Solidarność–Unia Wolności, wybory w 1998 roku odbywały się już nie tylko na szczeblu gminnym, lecz również powiatowym i wojewódzkim w oparciu o nową ordynację wyborczą<sup>9</sup>. Powyższa ustawa tworzyła prawne ramy przeprowadzania wyborów samorządowych w latach 1998–2010.

Wybory do rad gmin odbywały się w oparciu o podobne zasady prawa wyborczego jak w 1990 roku<sup>10</sup>. Zmianie uległy jednak rozwiązania w systemie wyborczym do tego szczebla samorządu terytorialnego. Przyjęte rozwiązania utrzymały podział gmin na dwie grupy. Tym samym utrzymano zasadę, że w wyborach do organu stanowiącego w gminie będą stosowane dwa systemy wyborcze<sup>11</sup>. Ważną różnicą wobec wcześniejszej ordynacji było rozwiązanie przewidujące tworzenie JOW tylko w gminach do 20 tys. mieszkańców, a więc w dwukrotnie mniejszych w porównaniu do rozwiązań ordynacji z 1990 roku. Możliwości pogłębienia więzi radnych z wyborcami, wynikające z tego typu okręgów, zostały dwukrotnie zredukowane. Dodatkowo tworzenie JOW nawet w tych najmniejszych gminach było już nie obligatoryjne, lecz fakultatywne i mogły tam występować również WOW (2–5-mandatowe). Okręgami wyborczymi na terenach wiejskich miały być sołectwa, co podkreślało trwałość

---

<sup>8</sup> Uchwalona w 1994 r. nowa samorządowa ordynacja wyborcza została zawetowana przez prezydenta RP. Ordynacja z 1990 r. została wprowadzie znowelizowana, lecz były to poprawki związane głównie z koniecznością uwzględnienia w ordynacji zmiany ustroju Warszawy. Zob. M. Bąkiewicz, op.cit., s. 142.

<sup>9</sup> Ustawa z 16 lipca 1998 – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, „Dziennik Ustaw” 1998, nr 95, poz. 602.

<sup>10</sup> W świetle nowej ordynacji wyborczej (art. 95, ust. 1) prawo zgłaszania kandydatów na radnych poza partiami politycznymi oraz wyborcami uzyskiwały także stowarzyszenia i organizacje społeczne. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 14. posiedzenia Sejmu RP w dniach 18, 19 i 20 maja 1998 r.*

<sup>11</sup> Trybunał Konstytucyjny dnia 5 lutego 2005 r. uznał konstytucyjność zróżnicowania systemów wyborczych w wyborach do rad gmin. Wyrok TK z dnia 5 lutego 2005 r., sygn. akt K48/04, „Dziennik Ustaw” 2005, nr 30, poz. 262.

i naturalny charakter tego podziału terytorialnego. Utrzymana została formuła większościowa z zasadą większości zwykłej. Jednak z uwagi na dwa typy okręgów wyborczych w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców wykorzystywano dwa typy systemów wyborczych: system większościowy z JOW (W1) oraz inny typ systemu większościowego łączący zasadę większości zwykłej z WOW, nazywany głosowaniem blokowym (W2).

W gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców podział mandatów odbywał się w małych i średnich okręgach wyborczych z zastosowaniem w ramach formuły proporcjonalnej niestosowanej wcześniej w wyborach samorządowych metody d'Hondta<sup>12</sup>. Nowością było wprowadzenie w wyborach samorządowych progów wyborczych (progów ustawowych, klauzul zaporowych). Jednak należy zauważyć, że w odróżnieniu od wyborów parlamentarnych nie wprowadzono tu zróżnicowania w zależności od tego, czy występuje komitet jednej partii politycznej, komitet wyborców czy koalicja partii politycznych. W porównaniu zatem z systemem wyborczym z 1990 roku zróżnicowano mechanizmy transformacji głosów na mandaty oraz zwiększono liczbę gmin, w których obowiązywała formuła proporcjonalna (ok. 15%)<sup>13</sup>. We wszystkich okręgach wyborczych w wyborach gminnych, poczynając od ordynacji z 1998 roku karta do głosowania miała zawierać formalnie zarejestrowane w tym okręgu listy, a nie jak w ordynacji poprzedniej kandydatów uporządkowanych alfabetycznie<sup>14</sup>.

Niewątpliwie przyjęcie takiego systemu wynikało z dużo większej roli partii politycznych po kilku latach transformacji, zwłaszcza tych ugrupowań, które odgrywały główną rolę w polskim życiu politycznym w końcu lat 90.<sup>15</sup> Wykorzystane zostały doświadczenia z systemem wyborczym stosowanym w wyborach sejmowych. Najlepiej zinstytucjonalizowane ugrupowania polityczne po dwóch

---

<sup>12</sup> Rozwiązanie popierane było zwłaszcza przez AWS. Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu RP*.

<sup>13</sup> *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 1998 r.*, „Dziennik Ustaw” 1998, nr 131, poz. 861.

<sup>14</sup> Według art. 95, ust. 2 „listą” jest również zgłoszenie jednego kandydata.

<sup>15</sup> Występujący w ramach wyborów proporcjonalnych system uporządkowanej listy (według partyjnych list rankingowych) z jednym głosem, dając możliwość personalnego wyboru, preferował przede wszystkim partie polityczne. Zastosowana natomiast wówczas metoda d'Hondta zwiększała szanse wyborcze partii dużych. Dodatkowo powyższy efekt mógł być pogłębiany poprzez wprowadzenie ordynacją wyborczą z 1998 r. progu ustawowego (klauzuli zaporowej) na poziomie 5%, która wówczas obowiązywała w miastach na prawach powiatu. Zob. W. Sokół, *Polityka reform wyborczych w Polsce na tle porównawczym*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2010, s. 16.

elekcjach parlamentarnych przeprowadzonych w oparciu o system wyborczy z 28 maja 1993 roku postanowiły podobne rozwiązania wykorzystać w wyborach samorządowych. Relewantne partie polityczne potrafiły już bowiem w 1998 roku stosować strategie i taktyki adekwatne do rozwiązań wyborczych. Zmierzając do maksymalizacji swojego wyniku wyborczego, miały jednocześnie na uwadze eliminację potencjalnych konkurentów politycznych, zwłaszcza z tego samego środowiska ideowo-politycznego. Wprowadzone rozwiązania pogarszały także sytuację lokalnych komitetów wyborczych, szczególnie w gminach większych. Komitety lokalne mają bowiem potencjał nieporównanie słabszy od ogólnopolskich formacji politycznych.

Sejm III kadencji pod koniec swojego funkcjonowania przed zbliżającymi się wyborami zarówno parlamentarnymi, jak i samorządowymi dokonał zmian w systemie wyborczym, w tym również w ordynacji samorządowej. Poglądy takich ugrupowań jak AWS czy UW, które od 1999 roku gwałtownie traciły poparcie, ulegały wówczas ewolucji – od popierania systemu deformującego do promocji systemu relatywnie proporcjonalnego. W przepisach dotyczących systemu wyborczego zmianie uległa metoda podziału mandatów<sup>16</sup>. W miejsce preferującej silniejsze komitety wyborcze metody d'Hondta wprowadzono podobnie jak w wyborach sejmowych zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë. Rozwiązanie powyższe miało zapewnić korzystniejsze warunki rywalizacji dla słabszych podmiotów wyborczych, do których zaliczały się wówczas nie tylko AWS, UW i PSL, lecz także – powstałe wówczas w wyniku dezintegracji Akcji – Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość oraz Liga Polskich Rodzin.

W rezultacie wyborów do Sejmu IV kadencji, w których sukces odniosła centrolewicowa koalicja SLD–UP, dokonano kolejnej modyfikacji systemów wyborczych<sup>17</sup>. Nowelizacją ordynacji samorządowej z 15 lutego 2002 roku przywrócono metodę d'Hondta. Zmiana podyktowana była podobnie jak rok wcześniej dążeniem do maksymalizacji rezultatów wyborczych ze strony najsilniejszego podmiotu politycznego, czyli wówczas – SLD. Tym samym wybory radnych w roku 2002 mogły odbyć się na identycznych zasadach jak poprzednio, określonych w ustawie z 16 lipca 1998 roku.

---

<sup>16</sup> Z dniem 30 maja 2001 r. przez art. 8, pkt. 5 *Ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, „Dziennik Ustaw” 2001, nr 45, poz. 497.

<sup>17</sup> Komitet SLD – UP uzyskał 216 mandatów, natomiast gdyby stosowana była metoda d'Hondta, zwycięska koalicja uzyskiwałaby 245 mandatów poselskich. Zob. W. Sokół, *Geneza i ewolucja...*, op.cit., s. 350.

We wrześniu 2006 roku w okresie funkcjonowania Sejmu V kadencji, tuż przed wyborami radnych wszystkich szczebli, akceptacji większości parlamentarnej nie uzyskał projekt autorstwa Platformy Obywatelskiej zakładający wprowadzenie systemu większościowego z JOW<sup>18</sup>. Z kolei koalicja gabinetowa z udziałem Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony RP i Ligii Polskich Rodzin, popierająca utrzymanie formuły proporcjonalnej, ustawą z 6 września 2006 roku o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw dokonała istotnej nowelizacji samorządowego systemu wyborczego wprowadzając instytucję blokowania list kandydatów w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których wybory odbywały się według formuły proporcjonalnej<sup>19</sup>. Należy zauważyć, że podobne rozwiązanie znane już było z przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu z 28 czerwca 1991 roku<sup>20</sup>. Doświadczenia z listami zablokowanymi z pierwszych wolnych wyborów do Sejmu miały być wykorzystane tym razem w elekcji samorządowej<sup>21</sup>. Przyjęte mechanizmy blokowania list okazywały się niezbyt zrozumiałe dla wyborców, zwłaszcza wtedy, kiedy beneficjentem ich głosu stawały się ugrupowania, na które bezpośrednio nie głosowali.

Blokowanie list eliminowało z jednostek stanowiących samorządu terytorialnego mniejsze podmioty polityczne, najczęściej lokalne komitety wyborców, jak też te partie polityczne, które miały ograniczony potencjał koalicyjny, utrudniający wejście w skład szerszych porozumień<sup>22</sup>. Przyjęte rozwiązania nie poprawiły sytuacji partii małych uczestniczących w blokach wyborczych. Beneficjentem

---

<sup>18</sup> Poselski projekt *Ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, 26 maja 2006, druk nr 817.

<sup>19</sup> *Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, „Dziennik Ustaw” 2006, nr 159, poz. 1127.

<sup>20</sup> *Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP*, „Dziennik Ustaw” 1991, nr 59, poz. 252.

<sup>21</sup> Uzasadnieniem nowelizacji według wnioskodawców miało być: a) umożliwienie powstania stabilnej większości w sejmikach i radach powiatów i gmin; b) zwiększenie szansy uzyskania mandatu przez lokalnych liderów, osób zasłużonych „dla społeczności lokalnej, startujących z list mających mniejsze poparcie”; c) stworzenie skutecznej zachęty „do współpracy bliskich sobie stronnictw”; d) ograniczenie tym samym liczby tzw. głosów zmarnowanych, czyli oddawanych wcześniej na podmioty, które nie mogły brać udziału w podziale mandatów z powodu nieprzekroczenia progów wyborczych. Zob. szerzej *Stenogram z 22 posiedzenia Sejmu w dniu 21 lipca 2006 r.*, s. 556–557.

<sup>22</sup> Odnotać należy, że prawie wszystkie mandaty przypadły partiom politycznym, mimo że ponad 2,7 mln głosów padło na lokalne komitety i małe partie polityczne, które mandatów nie otrzymały. Nie były to jednak tzw. głosy zmarnowane, gdyż bezpośrednio czy pośrednio zasilły bloki i koalicje partii.

stały się podmioty najsilniejsze, które dyskutowały głosy oddane na słabszych uczestników grupy wyborczej<sup>23</sup>. Zatem chociaż zarówno Liga Polskich Rodzin, jak i Samoobrona RP bezpośrednio nie zyskiwały na ówczesnej nowelizacji ordynacji samorządowej, to uzyskane przez nie rezultaty nie były tzw. głosami zmarnowanymi. Zyskiwały bowiem cały blok tworzony przez partie koalicji rządzącej i bezpośrednio – Prawo i Sprawiedliwość. Partie opozycyjne, a zwłaszcza PO i PSL, tworząc koalicję wyborczą, wykorzystały istniejące możliwości blokowania list, co pozwoliło im na uzyskanie szerokiego poparcia zróżnicowanego elektoratu. Blokowanie list przyczyniło się do przełożenia mechanizmów rywalizacji parlamentarnej na poziom lokalny<sup>24</sup>.

Nowelizacja z września 2006 roku tworzyła system wyborczy niezbyt zrozumiały dla wyborców i niewątpliwie świadczyła o instrumentalnym podejściu do polityki reform wyborczych<sup>25</sup>. Zatem po raz kolejny bieżące interesy polityczne determinowały politykę reform wyborczych<sup>26</sup>. Przyjęte rozwiązania i tryb ich wprowadzania poddane zostały krytyce przez ówczesną opozycję parlamentarną oraz organizacje samorządowe<sup>27</sup>. Także Trybunał Konstytucyjny wniósł wiele zastrzeżeń do nowelizacji, zwłaszcza w kontekście jej zgodności z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego. Wybory z 2006 roku były jedynymi, w których zastosowano blokowanie list wyborczych.

Po wyborach do Sejmu VI kadencji partie rządzącej koalicji (Platforma Obywatelska i Polskie Stronnictwo Ludowe) oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej 11 kwietnia 2008 roku dokonały kolejnej zmiany samorządowej ordynacji

---

<sup>23</sup> Zob. J. Raciborski, J. Ochremiak, *O blokowaniu list w wyborach samorządowych 2006 roku i o racjonalności partii politycznych*, [w:] *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, red. J. Raciborski, Warszawa 2008, s. 70–91; J. Flis, *Blokowanie list i koalicje w sejmikach wojewódzkich*, [w:] A. Wołek, *Władza i polityka lokalna*, Kraków–Nowy Sącz 2008.

<sup>24</sup> Zob. W. Peszyński, *Promocja nowego tworu politycznego w wyborach lokalnych. Kазus LiD w kampanii samorządowej 2006 roku*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, red. J. Marszałek – Kawa, A. Lutrzykowski, Toruń 2008, s. 172 i n.

<sup>25</sup> M. Popławski, *Zawołowany centralizm? Próba określenia stanowiska Prawa i Sprawiedliwości wobec samorządu terytorialnego prezentowanego w programach i deklaracjach politycznych z lat 2005–2007*, [w:] *Demokracja w Polsce po 2005 roku*, red. D. Karnowska, Toruń 2008.

<sup>26</sup> TK nie podważył ustawy, chociaż w uzasadnieniu sugerował, że zdecydowały o tym raczej względy praktyczne (nie chciał utrudniać przeprowadzenia ogłoszonych już wyborów). Sędziowie podkreślali, że zdecydowanie za krótki był okres *vacatio legis* (powinien wynosić minimum 6 miesięcy). Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K31/06). Sentencja wyroku została opublikowana 8 listopada 2006 r., „Dziennik Ustaw” 2006, nr 202, poz. 1493.

<sup>27</sup> Zob. m.in. opinię prawną Jerzego Regulskiego dotyczącą poselskiego projektu ustawy o zmianie ordynacji, Warszawa, 3 sierpnia 2006.

wyborczej, przywracając poprzednie rozwiązania<sup>28</sup>. W oparciu o te przepisy odbyły się wybory samorządowe w roku 2010. Podjęte w tym okresie przez Komisję Nadzwyczajną prace nad Kodeksem wyborczym nie zostały do tego czasu uwieńczone powodzeniem<sup>29</sup>.

## WYBORY DO RAD GMIN W ŚWIELE KODEKSU WYBORCZEGO

W ostatnim roku swojej VI kadencji Sejm 5 stycznia 2011 roku uchwalił ustawę Kodeks wyborczy<sup>30</sup>, który zastąpił aż pięć dotychczas obowiązujących ustaw wyborczych<sup>31</sup>. Postulat uchwalenia kodeksu formułowali przedstawiciele nauki zajmujący się prawem wyborczym, administracji wyborczej (w szczególności Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze), jak także politycy (np. prezydent Aleksander Kwaśniewski)<sup>32</sup>. W oparciu o przepisy Kodeksu wyborczego wybory samorządowe przeprowadzono po raz pierwszy 16 listopada 2014 roku.

Uchwalenie Kodeksu wyborczego postrzegano jako szansę nie tylko na odejście od wielu ustaw regulujących problematykę wyborczą, częstotliwości ich zmian (dokonywanych wielokrotnie tuż przed wyborami z myślą o doraźnych korzyściach politycznych) czy niezrozumiałych rozbieżności unormowania tych samych zagadnień w poszczególnych ustawach, ale również na stabilizację prawa wyborczego oraz na ustanowienie nowych rozwiązań, które dotychczas nie miały zastosowania<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw, „Dziennik Ustaw” 2008, nr 96, poz. 607.

<sup>29</sup> K. Manys, Czy PO zdąży zmienić ordynację, „Rzeczpospolita”, 2.07.2009.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, „Dziennik Ustaw” 2011, nr 21, poz. 112 z późniejszymi zmianami.

<sup>31</sup> Wszedł w życie 1 sierpnia 2011 r.

<sup>32</sup> Z inspiracji ówczesnego prezydenta pierwszy projekt kodeksu wyborczego był opracowany już w 1996 r. przez powołany w tym celu zespół roboczy. A. Rakowska, K. Skotnicki, *Kodeks wyborczy jako szansa na stabilizację prawa wyborczego*, [w:] *Dwudziestolecie wolnych wyborów w Polsce*, red. S.J. Jaworski, K.W. Czaplicki, Warszawa 2011, s. 107.

<sup>33</sup> Do najważniejszych zmian w zakresie rozwiązań prawnych dotyczących systemu wyborczego i prawa wyborczego w kodeksie wyborczym należały innowacje w zakresie rozmiaru okręgów wyborczych, wymogu zachowania kwot płci na listach wyborczych, zmian w zakresie zasad prowadzenia kampanii wyborczej, możliwości głosowania korespondencyjnego oraz przez pełnomocnika wyborczego. Niektóre z tych zmian (np. kwestie parytetu płci) były przedmiotem kontrowersji politycznych. Zob. szerzej A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks*

Wprowadzenie Kodeksu wyborczego niewątpliwie należy ocenić pozytywnie, chociaż prace legislacyjne nie były wolne od wad, bowiem sam projekt początkowo był jedynie kompilacją poprzednich ustaw. Zabrakło dogłębnej dyskusji parlamentarnej oraz społecznej debaty nad sensem nowych rozwiązań prawnych. Kilkukrotne zmiany Kodeksu wyborczego jeszcze przed jego wejściem w życie oraz częściowo krytyczny wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zdecydowanie obniżyły rangę tego znaczącego przedsięwzięcia ustrojowego Sejmu VI kadencji<sup>34</sup>.

Ważnym nowym rozwiązaniem wprowadzonym przez Kodeks wyborczy w kontekście samorządowego systemu wyborczego było ustanowienie JOW w wyborach do rad gmin w gminach niebędących miastami na prawach powiatu (art. 418 §1)<sup>35</sup>. Odstąpiono tym samym od dotychczasowego systemu wyborczego (W2) łączącego formułę większościową z WOW w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców (tzw. głosowanie blokowe). Zgodnie z podnoszonymi przez liczne środowiska polityczne i stowarzyszenia społeczne postulatami<sup>36</sup> w ogromnej większości gmin (ok. 97%) stosowany jest system większościowy (W1). W gminach będących miastami na prawach powiatu nadal obowiązuje system proporcjonalny z WOW (5–10 mandatów). Utrzymano także rozwiązania w zakresie konstrukcji list wyborczych, chociaż m.in. przewidziany w Kodeksie wyborczym wymóg użycia nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a wymusił zastosowanie list wyborczych w postaci tzw. biuletynów wyborczych, co było jedną z przyczyn dużej liczby głosów nieważnych w wyborach 2014 roku<sup>37</sup>.

---

wyborczy, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 9–32; P. Uziębło, *Wprowadzenie do kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 8–28.

<sup>34</sup> Zob. K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. idem, Warszawa 2011, s. 11–35.

<sup>35</sup> Podział na okręgi wyborcze, ich granice, numery oraz liczbę wybieranych radnych ustala rada gminy na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta. PKW zaleca, aby wójt (burmistrz lub prezydent) przed wniesieniem wniosku pod obrady rady gminy przedstawił do konsultacji projekt podziału właściwemu komisarzowi wyborczemu, gdyż podczas tworzenia okręgów należy przestrzegać określonych w Kodeksie zasad. Zob. także *Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze*, „Monitor Polski” 2012, poz. 354.

<sup>36</sup> Zob. J. Przystawa, *Memorandum dla Pana Prezydenta Rzeczypospolitej w kwestii rozwiązań prawnych o samorządzie terytorialnym*, Warszawa, 30 listopada 2010.

<sup>37</sup> Problem głosów nieważnych nasilił się w Polsce po wprowadzeniu głosowania do trzech szczebli samorządu terytorialnego od roku 1998 i szczególnie dotyczy wyborów do sejmików wojewódzkich. W roku 2014, kiedy dodatkowo wprowadzono, w miejsce pojedynczych kart wyborczych, tzw. biuletyn wyborczy (z listami poszczególnych komitetów wyborczych), oddano w tych wyborach

Wprowadzenie w gminach niebędących miastami na prawach powiatu w wyborach do rad gmin JOW w istotny sposób zmieniło reguły rywalizacji politycznej w wyborach samorządowych. W efekcie w wielu miastach ze znaczną liczbą mieszkańców, nieposiadających jednak statusu gminy na prawach powiatu, radni są wybierani według systemu większościowego, gdy dotychczas w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców wybory były proporcjonalne. Z kolei w miastach o podobnej lub mniejszej liczbie mieszkańców radni nadal są wybierani z zastosowaniem systemu proporcjonalnego. Jak wskazują pierwsze doświadczenia wyborcze, w gminach większych, w okręgach jednomandatowych, podobnie jak w wyborach parlamentarnych wyborcy w większym stopniu kierują się przynależnością partyjną kandydatów. Natomiast w gminach mniejszych wybory są w większym stopniu spersonalizowane.

## PODSUMOWANIE

W świetle analizy polityki reform wyborczych w Polsce można stwierdzić, że w bardzo wielu elementach system wyborczy do rad gmin po 1990 roku był niestabilny i podlegał przekształceniom. Większość wprowadzanych zmian zwykle nie była poprzedzona publicznymi debatami ani konsultacjami ze środowiskami samorządowymi i naukowymi, natomiast wynikała z wykorzystywania swoich politycznych zasobów przez relewantne ugrupowania parlamentarne. Uchwalenie w roku 2011 Kodeksu wyborczego pozwala jednak żywić nadzieję, że praktyka dokonywania pośpiesznych i dyktowanych partyjnymi interesami zmian odchodzi do przeszłości. Niewątpliwie będzie to służyć dalszemu umacnianiu samorządu terytorialnego, który okazał się jednym z najważniejszych osiągnięć transformacji ustrojowej po 1989 roku.

Różne były kierunki ewolucji systemów wyborczych do rad gmin. W ostatniej fazie reform wyborczych zaznaczyła się wyraźna dominacja gmin z systemem W1 (wraz z JOW). Systemy wyborcze do rad gmin w wymienionym okresie (choć w różnym stopniu, w zależności od omawianych faz reform wyborczych) realizowały zarówno postulat bliższego związania kandydatów z wyborcami (czemu w największym stopniu sprzyja system W1), jak i niezbyt popularny w społecznej recepcji postulat tzw. upolityczniania (upartyjniania) wyborów do rad gmin.

---

ok. 18% głosów nieważnych. *Nie dowiemy się, skąd tyle nieważnych głosów?*, „Rzeczpospolita”, 26.11.2014.



Sprzyjały temu zmiany w zakresie kategorii gmin stosujących system PR, metod przeliczania głosów na mandaty, rozmiaru okręgów wyborczych, wprowadzenie progów wyborczych, blokowania list wyborczych i innych modyfikacji. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że w samorządzie toczy się i będzie się toczyć bogate życie polityczne z dużym udziałem partii politycznych, wybory z wykorzystaniem systemu PR w części gmin są właściwym rozwiązaniem.

W świetle twierdzenia Kennetha Arrowa nie da się wymyślić takiego systemu wyborczego, który nie wzbudzałby kontrowersji. Niewątpliwie system wyborczy do rad gmin powinien zawierać mechanizmy adekwatne do celów funkcjonowania wspólnoty samorządowej. Jednocześnie błędne jest podejście, że celem tym jest wyłącznie realizacja preferencji najsilniejszych w danym momencie podmiotów politycznych.



# RECENZJE

---





Bogumił Grott, *Dylematy polskiego nacjonalizmu. Powrót do tradycji czy przebudowa narodowego ducha*, Warszawa 2014, Wydawnictwo von Borowiecky, ss. 415

Aneta Dawidowicz\*

Najnowsze dzieło Bogumiła Grotta zatytułowane *Dylematy polskiego nacjonalizmu. Powrót do tradycji czy przebudowa narodowego ducha*, wydane nakładem Wydawnictwa von Borowiecky, stanowi niezwykle ważną i potrzebną pozycję na polu badań nad nacjonalizmem i dziejami polskiego obozu narodowego. Dokonania Bogumiła Grotta są bardzo dobrze znane w przestrzeni naukowej<sup>1</sup>. Książka powstała

na gruncie dotychczasowych, wieloletnich zainteresowań badawczych Autora dotyczących dziejów i myśli politycznej polskiego nacjonalizmu.

Omawiana publikacja ma charakter interdyscyplinarny. Autor przedstawił mean-

\* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Politologii.

<sup>1</sup> Szerzej zob. B. Grott, *Nacjonalizm i religia – proces zespalania nacjonalizmu z katolicyzmem w jedną całość ideową w myśli Narodowej Demokracji*, Rozprawy Habilitacyjne nr 85, Kraków 1984; idem, *Katolicyzm w doktrynach ugrupowań narodowo-radykalnych do roku 1939*, Kraków 1987; idem, *Nacjonalizm chrześcijański*, Kraków 1991; idem, *Religia, Kościół, etyka w ideach i koncepcjach prawicy polskiej*, Kraków 1993; idem, *Nacjonalizm chrześcijański*, Kraków 1996; idem, *Obóz narodowy a katolicyzm*, „Kultura i Społeczeństwo” 1979, nr 3; idem, *Rola katolicyzmu w ideologii obozu narodowego w świetle pism jego ideologów*

i krytyki katolickiej. *Zarys problematyki badawczej*, „Dzieje Najnowsze” 1980, z. 1; idem, *Publicystyka „Zadruży” jako jeden z przejawów krytyki kultury katolickiej w Polsce*, „Studia Religiologica” 1981, z. 6; idem, *Mediewalizm w koncepcjach Obozu Wielkiej Polski. Ze studiów nad religijnymi uwarunkowaniami myśli politycznej*, „Studia Religiologica” 1982, z. 7; idem, *The Conception of Roman-Catholic Totalism in Poland before World War II*, „Studia Religiologica” 1982, z. 8; idem, *Waloryzacja epok historycznych i niektórych nurtów myśli europejskiej od średniowiecza po wiek XIX w ideologii obozu narodowego, jako wyraz jej katolicyzacji*, „Studia Religiologica” 1983, z. 9; idem, *Geneza i początki formowania się poglądów „młodych” obozu narodowego na zagadnienia ustrojowe*, „Dzieje Najnowsze” 1984, z. 1; idem, *Pojęcie narodu i jego miejsce w hierarchii wartości formacji młodoendeckiej*, „Przegląd Humanistyczny” 1984, nr 4.

dry polskiego nacjonalizmu poprzez pryzmat nacjonalizmów europejskich. Był to zabieg celowy i szczególnie potrzebny, bowiem jak dowiódł Bogumił Grott, wizerunek polskiego nacjonalizmu, wyizolowany z szerszych kontekstów sytuacyjnych, byłby niepełny i zarazem wadliwy. Jak udowodnił Autor, badania nad nacjonalizmem muszą uwzględniać szeroką wiedzę w zakresie szeroko pojętej kultury i duchowości poszczególnych narodów. Stwierdzić więc należy, że recenzowana monografia stanowi istotny wkład w problematykę metodologii badań nacjonalizmów.

O potrzebie analizy tej skomplikowanej problematyki przesądzało wiele czynników. W dalszym ciągu na polu badawczym dziejów i myśli politycznej polskiego nacjonalizmu znajduje się wiele niedomówień, niezbadanych problemów i pytań badawczych. Autor analizował w szczególności skomplikowane kwestie związane z systemem aksjologicznym, kulturą i religią. Jak napisał sam Autor, takie podejście było inspirowane pracami profesora Leona Halbana, badacza współzależności pomiędzy religiami a niemieckim nacjonalizmem i kulturą niemiecką. Prezentując ideologię różnych odłamów nacjonalizmu polskiego na tle europejskim, Bogumił Grott wskazał na zasadnicze różnice pomiędzy poszczególnymi nurtami polskiego nacjonalizmu.

W książce przedstawiono dwa odrębne nurty ideowe istniejące w obrębie polskiej myśli nacjonalistycznej. Po pierwsze szeroko omówiono nurt narodowo-katolicki, po drugie zaprezentowano nurt nacjionali-

zmu „modernizacyjnego”, reprezentowanego przez Jana Stachniuka i Zadrugę. W pełni należy zgodzić się z opinią Autora, że nie należy mówić o jednym nacjonalizmie, lecz o wielu różnych nacjonalizmach. Przedstawienie poglądów polskich nacjonalistów zostało poprzedzone omówieniem najważniejszych nacjonalizmów europejskich, a więc przede wszystkim niemieckiego rasizmu, ukraińskiego darwinizmu społecznego, włoskiego faszyzmu, Akcji Francuskiej, frankizmu i salaryzmu. Opracowanie ukazuje więc kształtowanie i rozwój różnych idei politycznych.

Książka Grotta koncentruje się na polskim nacjonalizmie w latach 1926–1949. Przyjęte ramy czasowe są w pełni uzasadnione. Cezura początkowa to data utworzenia Obozu Wielkiej Polski, z którego wyłoniły się kadry Stronnictwa Narodowego, a także dwa odłamy narodowych radykałów ONR-ABC i RNR-Falanga. Cezurę końcową książki przyjęto nieprzypadkowo, rok 1949 stanowi datę śmierci jednego z ideologów „młodych” obozu narodowego Adama Doboszyńskiego. Warto też dodać, że również w tym samym roku (1949) został skazany na 15 lat więzienia Jan Stachniuk, co ostatecznie zakończyło jego aktywność ideową i publicystyczną. Natomiast nieco wcześniej, w 1948 roku, zostali przez komunistów zamordowani Stanisław Kasznica – komendant Narodowych Sił Zbrojnych i Lech Neyman. Jednakże rozważania Autora nie ograniczają się ściśle do wytyczonego okresu, lecz sięgają znacznie dalej i głębiej, aż do momentu kształtowania się polskiego

nacjonalizmu na przełomie XIX i XX wieku. Myśl polityczna kształtuje się bowiem w sposób długotrwały, pod wpływem różnorodnych czynników. Autor uznał więc za niezbędne przedstawienie myśli „wczesnej endecji”, sformułowanej pod wpływem pozytywizmu i reprezentującej indyferentyzm religijny. Przedstawiono również poglądy Stanisława Brzozowskiego, którego można określić mianem reprezentanta „nacjonalizmu proletariackiego”.

Zaletami pracy są obiektywizm i rzetelność badawcza Autora. Przejrzysta i logiczna struktura monografii stanowi jej kolejną zaletę. Recenzowana monografia w sposób całościowy przedstawia skomplikowane zjawisko nacjonalizmów. Książka składa się z pięciu rozdziałów ujętych w układzie problemowo-chronologicznym. Takie podejście pozwoliło Autorowi na klarowne przedstawienie omawianych problemów.

Nie ulega wątpliwości, że rozległa baza źródłowa umożliwiła Autorowi pełne zrealizowanie zamierzeń badawczych. Praca powstała przy uwzględnieniu bogatej i wszechstronnej bazy źródłowej, której podstawę stanowiły: pisma polityczne i publicystyczne, liczne broszury ideowe. Szeroko została wykorzystana grupa źródeł memuarystycznych w postaci pamiętników czy relacji spisywanych na bieżąco lub retrospektywnie. Autor wykorzystał także twórczość literacką i krytykę literacką. Imponująco przedstawia się lista wykorzystanych tytułów prasowych. Gruntownie wyeksplorowano zwłaszcza wydawnictwa prasowe trudno dostępne, nieznane szerzej w obiegu na-

ukowym. Wykorzystano również materiały archiwalne przechowywane w zbiorach: Archiwum Akt Nowych, Biblioteki Jagiellońskiej w Krakowie, Biblioteki Polskiej Akademii Nauk w Krakowie, Zakładu Narodowego im. Ossolińskich we Wrocławiu.

Monografia autorstwa Bogumiła Grotta zajmuje poczesne miejsce w historiografii prac poświęconych nacjonalizmowi. Książkę cechują obiektywizm i rzetelność naukowa. Praca traktuje o zagadnieniach trudnych i ważnych, ma przy tym charakter interdyscyplinarny. Książka przybliży problematykę wciąż jeszcze niedostatecznie poznaną, wokół której narosło wiele nieuzasadnionych stereotypów, uprzedzeń, mitów. Autor walczy z tymi zjawiskami, które utrudniają poznanie i zrozumienie skomplikowanej natury nacjonalizmów. Porządkuje i wyjaśnia wiele kwestii, które w dalszym ciągu pozostają niedostatecznie zrozumiane i opisane. Wartość przedsięwzięcia profesora Bogumiła Grotta trudno więc przecenić. Opracowanie w sposób syntetyczny podejmuje wiele różnorodnych wątków przez pryzmat zagadnień ideowych, kulturowych, społecznych i ekonomicznych. Autor gruntownie omawia poglądy polskich nacjonalistów dotyczące kwestii ustrojowych, politycznych, ekonomicznych, społecznych, narodowościowych, geopolitycznych. Książka przyczynia się więc do wzbogacenia refleksji nad miejscem i rolą nacjonalizmu w dziejach polskiego narodu i państwa. Omawianą książkę należy ocenić jako pozycję potrzebną w sensie zarówno naukowym, jak i praktycznym.

Poczynione w niniejszej recenzji refleksje żadną miarą nie oddają w pełni zawartości książki przygotowanej przez Bogumiła Grotta. Omawiana publikacja w sposób erudycyjny odsłania czytelnikowi wagę, złożoność i wieloaspektowość zjawiska nacjonalizmu. Opracowanie zasługuje na uwagę czytelników nie tylko ze względów poznaw-

czych, ale i dydaktycznych. Dużą zaletą pracy jest komunikatywność treści. Książka profesora Bogumiła Grotta powinna stać się lekturą obowiązkową zarówno studentów politologii, historii, dziennikarstwa, kulturoznawstwa, socjologii, jak i wszystkich osób zainteresowanych tą problematyką.





*Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*,  
red. Dariusz Milczarek, Artur Adamczyk, Kamil Zajączkowski,  
Centre for Europe, University of Warsaw, Warszawa 2013, ss. 767

Waldemar Tomaszewski\*

Studia europejskie są obecnie, jak słusznie zauważają we wstępie redaktorzy, jedną z bardziej interesujących, a zarazem intensywnie rozwijających się dyscyplin naukowych. Jest to w dużej mierze wynik dynamiki procesu integracji europejskiej oraz specyfiki Unii Europejskiej, będącej wciąż podmiotem *in statu nascendi*. Okoliczności te sprawiają, że w problematyce europejskiej pojawiają się wciąż nowe wyzwania badawcze. W publikacji *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe* podjęto niełatwe zadanie usystematyzowania dotychczasowych osiągnięć naukowych w obszarze studiów europejskich. Pełne przedstawienie tak złożonego dorobku naukowego w dziedzinie integracji europejskiej, jej genezy oraz procesu rozwoju, uzupełnionego aktualnym stanem badań wraz ze wskazaniem możliwości i kierun-

ków ich dalszego rozwoju, jest zadaniem niezwykle trudnym, ale któremu podołali redaktorzy publikacji.

Oczywiście nie jest możliwe w praktyce przedstawienie całego stanu badań o integracji europejskiej, systemie instytucjonalnym UE czy jej *acquis communautaire*. Również wiele innych zagadnień unijnych nie może być pomieszczonych w nawet najbardziej obszernej publikacji. Dlatego też należy docenić starania redaktorów, którzy materię tę starannie dobrali, wyselekcjonowali oraz usystematyzowali.

Redaktorzy wyróżnili w publikacji siedem obszarów w badaniach nad integracją europejską. Część pierwszą zatytułowaną *Methodological Introduction* rozpoczyna artykuł Dariusza Milczarka *Theoretical Aspects of European Studies*. Autor podjął próbę odpowiedzi na podstawowe pytania dotyczące prowadzenia w Polsce badań nad Europą. Autor wskazuje w artykule różne podejścia teoretyczne w studiach

---

\* Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Instytut Nauk Politycznych.

europejskich oraz dokonuje ich systematyki w aspekcie przedmiotu badań, problemów badawczych oraz możliwej do zastosowania metodologii. Natomiast Wojciech Gagatsek w artykule *Research Trends in EU Studies* uzupełnia niejako wcześniejsze rozważania o problematykę współczesnych trendów w studiach nad Unią Europejską. Wskazuje równocześnie na istotną w nich rolę nauk politycznych. W ukazanej przez Autora perspektywie studia nad UE podejmowane są również w ujęciu prawnym, socjologicznym czy ekonomicznym. Tak dokonywany przegląd pozwala na przyznanie studiom europejskim interdyscyplinarnego statusu, z czym należy się zgodzić, nie zapominając jednak, że obecnie co najmniej aspirują one do całkowitej odrębności i wyróżnienia jako osobna dyscyplina, co również podkreśla Autor (s. 30). Rozważania nad metodologią zamyka artykuł Kristine Medne *Interdisciplinarity – Dilemmas Concerning Theory, Methodology and Practice*. Autorka wskazuje w nim na kształtowanie się idei „zjednoczenia nauk”, która jest obecnie dość powszechnie wdrażana, co ukazane jest zwłaszcza na przykładzie uwarunkowań edukacyjnych w Stanach Zjednoczonych, ale też i europejskich. W artykule odnajdujemy też podstawowe wartości, jakich dostarcza interdyscyplinarność studiów.

Oceniając pierwszą część, należy podkreślić, iż zawiera ona wszystkie aktualne podejścia metodologiczne w studiach europejskich i pozwala na podstawową w nich orientację.

Natomiast w części drugiej *History of European Integration of European Union* Autorzy Dariusz Milczarek (*Genesis of the United Europe – From the Roman Empire to European Union*) oraz Olga Barburska (*European integration on Motion: 60 Years of Successes and Failures*) przedstawili rys historyczny europejskiej integracji, poczynając od koncepcji integracji starożytnego Rzymu (D. Milczarek), na współczesnych jej wyzwaniach kończąc (O. Barburska). Rozdział ten pozwala, oczywiście jedynie w niezbyt dużej, ale wystarczającej szczegółowości, poznać historyczne aspekty integracji europejskiej w poszczególnych okresach historycznych.

Część trzecia dotyczy prawa oraz instytucji Unii Europejskiej (*Law and Institutions of European Union*). W części tej Władysław Czapliński przedstawił podstawowe kwestie prawne odnoszące się do prawa unijnego (*Fundamental Problems of the EU Legal System*), ale również do jego relacji z prawem państw członkowskich (*European Union Law and the Laws of the Member States. Sources of EU Law*). Natomiast Jana Plaňavová-Latanowicz (*Freedoms of EU Internal Market: An Outline*) oraz Artur Adamczyk (*The EU in Action – Institutions and Decision-making Processes*) ukazali funkcjonowanie UE w wymiarze instytucjonalnym oraz obszarze wspólnego rynku. Wydaje się, że choć zawarte w tej części artykuły są bez wątpienia interesujące oraz poszerzające stan badań nad UE, to jednak jest to część pracy, z której redaktorzy mogli zrezygno-

wać, ewentualnie bardziej ją rozbudować, uzupełniając kwestie stanowienia prawa unijnego, pierwszeństwa praw czy przepisów w pozostałych obszarach wspólnotowych. Zaproponowany czytelnikom układ rozdziału sprawia wrażenie nazbyt wybiórczej, a nawet dość przypadkowej problematyki. Należy również uwzględnić, iż kwestie prawa unijnego oraz systemu instytucjonalnego UE są przedmiotem licznych europejskich opracowań<sup>1</sup>. Były też szczegółowo przedstawiane w publikacjach polskich. Pomimo to treści zawarte w tej części umożliwiają poznanie podstawowych kwestii odnoszących się zarówno do prawa, jak i systemu instytucjonalnego UE.

Część czwarta zatytułowana jest *European Economic Integration*. W tej części znalazły się artykuły poświęcone: Unii Ekonomicznej i Monetarnej autorstwa Alojzego Z. Nowaka (*The Economic and Monetary Union – The Basis of European Economic Integration*); strefie euro, którego autorem jest Grzegorz Tchorek (*Moving Towards Better Economic Governance in the Euro Zone*); wspólnemu rynkowi UE autorstwa Adama A. Ambroziaka (*New Challenges for the Free Movement of Goods within the Internal Market of the European Union*); rynkowi pracy UE autorstwa Magdaleny Drouet (*European Labour Market – Overcoming Obstacles and*

*Facing Challenges*) oraz europejskim uwarunkowaniom ekonomiczno-społecznym, którego autorami są: Tatjana Muravska, Biruta Sloka oraz Sergejs Stacenko (*Europe at a Crossroads – Industrial Relations and Social Dialogue*). Autorzy tej części publikacji przedstawili interesującą i wnikliwą analizę kwestii ekonomicznych w zintegrowanej Europie. Szczególnie duże zainteresowanie może budzić tekst G. Tchorka. Autor ten wskazał na mocne oraz słabe strony strefy euro, ukazując równocześnie szanse jej wzmocnienia. To, co szczególnie podnosi wartość tego rozdziału, to umiejętnie dokonywane przez Autorów prognozowanie oraz wskazywanie problemów oraz wyzwań, z jakimi będzie musiała zmierzyć się UE w poszczególnych obszarach wspólnotowych. Taką predykcję znajdujemy zarówno w tekście A.Z. Nowaka, jak i pozostałych Autorów (zwłaszcza A.A. Amboziaka i M. Drouet). Również T. Muravska, B. Sloka oraz S. Stacenko w swoim artykule przedstawili perspektywę kształtowania się zależności społeczno-gospodarczych w uwarunkowaniach po Traktacie z Lizbony.

W części piątej *Policies of the European Union* zawarto siedem artykułów. Jest to jedna z najbardziej rozbudowanych części publikacji. Jest to zrozumiałe z uwagi na różnorodność kwestii składających się na poszczególne polityki Unii Europejskiej. Część piątą rozpoczyna artykuł Anny Wróbel dotyczący polityki handlowej UE (*EU Commercial Policy in a Globalised World – Factors and Instruments*). Kolejny artykuł, autorstwa Benona Gazińskiego, od-

---

<sup>1</sup> Zob. np. *Law of the European Union*, red. D. Vaughan, A. Robertson, A. Yevgenyeva, Oxford 2013; *The Institutions of the European Union*, red. J. Peterson, M. Shackleton, Oxford 2012.

nosi się do polityki rolnej (*Common Agricultural Policy at a Crossroads*). B. Gaziński w sposób wyczerpujący ukazuje różne aspekty wspólnej polityki rolnej UE. Następnie Bartłomiej Nowak podejmuje niezwykle złożony i aktualny problem polityki energetycznej (*Energy Policy of the European Union – Myth or Reality?*). Problematyka artykułu jest szczególnie interesująca, zwłaszcza z uwagi na liczne sprzeczne interesy państw członkowskich UE w tym obszarze wspólnotowym. Autor wyczerpująco przedstawia wiele dylematów związanych z powyższymi kwestiami, próbując odpowiedzieć na pytanie: czy pozostają one wśród spraw o charakterze ponadnarodowym? W kolejnym artykule tej części Przemysław Dubiel wskazuje na kierunki rozwoju polityki regionalnej (*EU Regional Policy – main Directions and Challenges*). Natomiast Małgorzata Pacek (*Migration Policies in the EU in the Context of Demographic Challenges in Europe*) ukazuje w swoim artykule problemy migracyjne spowodowane zwłaszcza zmianami demograficznymi. Kolejny artykuł, autorstwa Anny Ogonowskiej (*The Growing Importance of the EU Information Policy*), ukazuje wzrost znaczenia polityki informacyjnej w integrującej się Europie. Część piątą zamyka tekst, którego autorkami są: Marta Malska, Nataliya Antonyuk oraz Oksana Krayevska, dotyczący sfery turystyki w polityce UE (*The European Union's Policies, in the Sphere of Tourism*).

Na część szóstą *International Dimension of the European Union* składają się artyku-

ły odnoszące się do wymiaru międzynarodowego Unii Europejskiej. W pierwszym z nich Dariusz Milczarek porusza kwestie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (*Foreign and Security Policy – A Challenge for the European Union*). Autor odnosi się do najważniejszych i najbardziej aktualnych problemów tego obszaru unijnego. W kolejnym artykule tej części publikacji Bogdan Góralczyk podejmuje rozważania nad aktualnym stanem UE (*European Union – The Best of Times, the Worst of Times?*). Natomiast Alojzy Z. Nowak oraz Dariusz Milczarek (*European Union and the World: Case Study of Transatlantic Relations*) rozważają pozycję UE w obszarze transatlantyckim. W kolejnym artykule, którego autorem jest Bohdan Hud, poruszane są problemy polityki wschodniej UE (*Eastern Policy of the European Union: Step by Step Towards Ukraine*). Autor podejmuje zwłaszcza kwestie związane z relacjami pomiędzy UE i Ukrainą. Oczywiście jest, iż dynamika wydarzeń, jakie zachodzą na Ukrainie, nie była możliwa do przewidzenia. Tym bardziej istotne jest spojrzenie na ten problem z perspektywy czasu, jaki minął od wydania niniejszej publikacji, i zweryfikowanie poszczególnych problemów z aktualną rzeczywistością. Roman Kalytchak oraz Andriy Semenovych w swoim artykule rozważają możliwości dalszego poszerzania terytorialnego UE (*European Union Enlargement – An Unfinished Business?*). Natomiast Autorzy: Bogdan Góralczyk, Jakub Zajączkowski i Kamil Zajączkowski podejmują kwestie związane z relacjami UE z oddalonymi od Europy ob-

szarami świata (*The European Union and Asia, Latin America and Sub-Saharan Africa – Different Regions, Particular Policies*). Część szóstą kończy artykuł Kamila Zajączkowskiego (*European Union's Development Assistance – Framework, Priorities and Directions*), w którym Autor wskazuje na priorytety i kierunki w polityce pomocy rozwojowej UE.

W części szóstej publikacji znalazły się zatem artykuły odnoszące się do różnorodnych kwestii związanych z relacjami zewnętrznymi UE. Lektura poszczególnych artykułów pozwala na poznanie najważniejszych priorytetów UE w tym obszarze jej działalności. Należy podkreślić, że pomimo dużej dynamiki przemian w systemie międzynarodowym w artykułach odnajdujemy aktualną problematykę oraz wnioskowanie, które może być przydatne w dalszej perspektywie.

Publikację zamyka część odnosząca się do społeczeństwa i kultury w Unii Europejskiej, zatytułowana *Society and Culture in the European Union*. W tej części znalazły się cztery artykuły: artykuł Krzysztofa Wieleckiego dotyczący trudnej i złożonej aktualnie problematyki społecznej w Europie, co umiejętnie przedstawia Autor (*European Social Order. A Case of Civilizational Disorder*); tekst Krzysztofa Wieleckiego i Natalii Wieleckiej odnoszący się do obszaru europejskiej kultury (*European Culture – A Homeopathic Solution*) oraz dwa artykuły poruszające również kwestie kulturowe, lecz w innej perspektywie autorstwa Doroty Jurkiewicz-Eskert (*Rethinking Europe through Culture* i *Cultural Policy of*

*the EU*). Część ostatnią uważam za niezwykle istotną, bowiem po latach poszukiwania „tożsamości europejskiej” i podejmowania licznych działań zmierzających do zażegnania deficytu symboli w tym obszarze następuje widoczne przewartościowanie kulturowe w zjednoczonej Europie. Kwestia kultury europejskiej i europejskiej aksjologii staje się jednym z najbardziej złożonych i najważniejszych problemów, z jakimi będzie musiała uporać się Unia Europejska. Autorzy artykułów umiejętnie przedstawili te oraz wiele innych dylematów kulturowych integrującej się Europy.

Publikacja nie jest kompletnym kompendium wiedzy na temat integracji europejskiej, jednak we właściwy sposób wskazuje na różne jej aspekty. Należy podkreślić, iż publikacja jest istotnym wkładem w rozwój studiów europejskich. Odnosi się to nie tylko do badań w Polsce. Publikacja ma bowiem wszelkie szanse stać się jedną z podstawowych w badaniach europejskich, do czego przyczyni się nie tylko wysoka jej jakość merytoryczna, ale również bardzo dobre tłumaczenie. Świadczy to o dużej staranności tak Redaktorów, jak i poszczególnych Autorów zamieszczonych w publikacji artykułów. Publikacja *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe* pod redakcją Dariusza Milczarka, Artura Adamczyka i Kamila Zajączkowskiego jest zatem kolejną pozycją bibliograficzną pochodzącą z Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego wzbogacającą istotnie dorobek naukowy studiów europejskich.



*Інформаційне забезпечення транскордонного співробітництва  
України: практичні аспекти*, red. А.М. Митко, Вежа-друк,  
Луцьк 2014, ss. 288\*

*Maryana Prokop\*\**

Zachodzące obecnie procesy globalizacji mają zasadniczy wpływ na kształtowanie polityki państwowej, zarówno w jej wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym poprzez częściowe przeniesienie możliwości budowania międzynarodowych relacji z kompetencji państwa na podmioty samorządu terytorialnego. Jednostki terytorialne państw coraz większą wagę przywiązują do współpracy transgranicznej, regionalnej i międzyregionalnej, które stały się sposobem na aktywizację życia regionów i społeczności, nawiązania szerszej współpracy gospodarczej, podwyższenia konkurencyjności oraz atrakcyjności regionów.

W Europie Zachodniej za początek intensyfikacji międzynarodowego dialogu na

poziomie lokalnym należy uznać pierwszą połowę XX wieku, celem pierwszych kontaktów było m.in. wzmocnienie pokoju, złagodzenie skutków wojny. Z czasem przerosły one w działania na rzecz integracji europejskiej. Natomiast w Europie Środkowo-Wschodniej ten rodzaj współpracy, która stała się platformą do promocji demokracji i wymiany doświadczeń i podobnie jak w Europie Zachodniej służyła przygotowaniu podmiotów do integracji ze strukturami zachodnimi, rozkwitł dopiero w latach osiemdziesiątych XX wieku<sup>1</sup>.

Współpraca transgraniczna stała się jednym z elementów intensyfikacji integracji europejskiej, przekształcając się w kierunek regionalnej polityki Unii Europejskiej. Obecnie mechanizmy współpracy trans-

---

\* *Інформаційне забезпечення транскордонного співробітництва України: практичний аспект*, red. А. Митко, Луцьк 2014, ss. 288.

\*\* Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych.

---

<sup>1</sup> Zob. K. Hałas, A. Porawski, *Twinning – współpraca miast bliźniaczych. Stare wyzwania – nowe szanse*, Warszawa 2003; *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, red. A. Skorupska, Warszawa 2005.

granicznej są wykorzystywane się nie tylko w państwach członkowskich UE, ale także jako narzędzie aktywizacji kontaktów z państwami nienależącymi do struktur – między przygranicznymi regionami UE i państwami sąsiadującymi w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa.

Geopolityczne zmiany w 1991 roku spowodowały, że Ukraina stanęła przed możliwością kreowania własnej polityki zagranicznej. Jednak brak jasno określonych wymiarów jej realizacji przyniósł trudności z zapewnieniem jej efektywności. Politykę zagraniczną Ukrainy określano (do 2014 roku) mianem polityki wielowektorowości, polegającej na balansowaniu Ukrainy między Wschodem a Zachodem<sup>2</sup>, gdyż skupiała się na tworzeniu przyjaznych relacji z państwami europejskimi przy jednoczesnym budowaniu partnerstwa strategicznego z Rosją. Dochodzi także do intensyfikacji międzynarodowego dialogu jednostek samorządu terytorialnego, geograficzne położenie (19 z 25 obwodów Ukrainy jest przygranicznych) sprzyja regionom w nawiązywaniu kontaktów z zagranicznymi partnerami.

Problematykę ukraińskiej polityki transgranicznej, z naciskiem na informacyjny aspekt współpracy, przedstawia praca zbiorowa, która pojawiła się na rynku wy-

dawniczym Ukrainy. Książka *Інформаційне забезпечення транскордонного співробітництва України: практичний аспект*, pod redakcją Antoniny Mytko to wynik badań badaczy z Wschodnioeuropejskiego Uniwersytetu Narodowego im. Lesi Ukrainki w Łucku. We wstępie publikacji postawiono tezę, że realizacji proeuropejskiego wymiaru ukraińskiej polityki zagranicznej w dużym stopniu sprzyjała współpraca transgraniczna, ponieważ tego rodzaju współpracę przede wszystkim należy traktować jako instrument rozwoju obszarów przygranicznych, a zarazem czynnik realizacji eurointegracyjnych pragnień regionów. Znalazło to potwierdzenie w Państwowej strategii regionalnego rozwoju Ukrainy na okres do 2015 roku<sup>3</sup> oraz Państwowym programie rozwoju współpracy transgranicznej na lata 2007–2010<sup>4</sup>.

Strukturę i treść recenzowanej książki w pełni oddaje jej tytuł. Praca składa się z wprowadzenia, dwóch rozdziałów i zakończenia. Rozdział pierwszy książki został poświęcony analizie informacyjnego zagwarantowania współpracy transgranicznej Ukrainy z państwami sąsiadującymi: Rosją (J. Tyhomirowa), Białoru-

<sup>2</sup> Zob. J. Bruski, A. Chojnowski, *Ukraina*, Warszawa 2006, s. 233; T.A. Olszański, *Trud niepodległości. Ukraina na przełomie tysiącleci*, Kraków 2003, s. 125–127; M. Shmelova, *Wielowektorowość w polityce zagranicznej Ukrainy: próba bilansu*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 2, s. 31–51.

<sup>3</sup> Постанова від 21 липня 2006 р., Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року N 1001, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BE>, odczyt z dn. 9.02.2015.

<sup>4</sup> Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки, Урядовий портал, <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=60690971>, odczyt z dn. 9.02.2015.

sią (O. Myronowa), Polską (S. Fedonjuk), Słowacją (M. Najdycz), Węgrami (A. Mytko), Rumunią (N. Karpiczuk) oraz Mołdawią (N. Mychaljuk). Czytelnik ma zatem możliwość poznać specyfikę prowadzonej przez Ukrainę polityki zagranicznej, przedstawioną z punktu widzenia ukraińskich badaczy. Przez informacyjne zagwarantowanie współpracy transgranicznej Autorzy rozumieją proces wykorzystania informacyjnych zasobów oraz systemów komunikacji dla optymalizacji współpracy regionów.

Dla polskiego czytelnika najbardziej interesująca wydaje się część dotycząca zarysu polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej. Autor tej części pracy pokusił się o zaprezentowanie: wspólnych działań polskiej i ukraińskiej strony, oceny zadań, które stoją przed podmiotami realizującymi współpracę, oraz możliwości, które ta współpraca daje dla społeczności po obu stronach polsko-ukraińskiej granicy. Efektem owego partnerstwa są działania na rzecz: podniesienia standardów życia mieszkańców, rozwoju gospodarczego regionu, infrastruktury, wymiany kulturowej, wspólnych inicjatyw i programów społecznych, organizacji konferencji, seminariów i spotkań, wymiany doświadczeń, wizyt ekspertów. Autor skupił się także na prognozach problemów i zagrożeń, które mogą mieć zasadniczy wpływ na jego przebieg. Do takich zalicza m.in. asymetrię społeczną i gospodarczą między Polską i Ukrainą oraz różnice w kompetencjach samorządów terytorialnych państw.

W rozdziale drugim zatytułowanym *Niektóre aspekty realizacji informacyjnego zagwarantowania transgranicznej współpracy* Autorzy skupili się na trzech problemach. W pierwszej części rozdziału zaprezentowano transgraniczną współpracę Polski, Ukrainy i Białorusi w ramach euroregionu Bug (B. Juškiw). Jak zaznacza Autor tej części, współpraca w ramach euroregionu Bug jest doskonałym przykładem pogodzenia regionalnej polityki UE z próbami integracji z ekonomiczno-społeczną i kulturową przestrzenią Unii, państw sąsiadujących z UE. W ramach europejskiej polityki sąsiedztwa współpraca transgraniczna (*casus* euroregionu Bug) stała się narzędziem pogłębienia komunikacji między przygranicznymi regionami Polski i jej sąsiadami – Ukrainą i Białorusią.

W następnej części analizie poddano współpracę partnerską miast Polski i Ukrainy (O. Bohorodecka). Miasta partnerskie określane są jako miasta bliźniacze, miasta przyjacielskie, siostrzane rozumiane jako równoprawna, długotrwała forma partnerstwa między miastami różnych krajów w celu wymiany kulturowej, gospodarczej i informacyjnej. Do 2011 roku Ukraina nawiązała 879 kontaktów na zasadzie miast partnerskich w sześćdziesięciu krajach świata, w tym najwięcej (183) z Polską. Autorka zaznacza, że intensyfikacja współpracy miast partnerskich Polski i Ukrainy sprzyja niwelacji stereotypowego myślenia obu narodów, promocji i rozwojowi europejskich oraz demokratycznych wartości. Dla dalszej efektywnej współpracy ko-



nieczne są lokalne inicjatywy z włączeniem do nich mieszkańców miast oraz kształtowanie strategii przyszłej współpracy miast partnerskich.

Rozdział zamyka praca poświęcona interaktywnym zasobom kształtowania politycznej tożsamości przygranicznych społeczności (M. Pikula). Tożsamość polityczna społeczności zamieszkujących regiony przygraniczne w dużym stopniu kształtuje się za pomocą interaktywnych zasobów, jednakże dla rzetelnego i skutecznego przenoszenia informacji konieczne jest stworzenie internetowych portali, które będą sprzyjać naukowo-kulturowej wymianie społecznej.

Należałoby zwrócić uwagę na najważniejsze konkluzje nasuwające się po lekturze książki. Współpraca transgraniczna może stać się efektywnym narzędziem rozwoju eurointegracji Ukrainy. Zachodnie przygraniczne regiony Ukrainy czerpią z doświadczeń ich europejskich partne-

rów, wdrażając ich normy i wzorce, a tym samym aktywizując procesy integracyjne. Współpracę transgraniczną Ukrainy z państwami sąsiadującymi należy określić jako stabilną oraz skuteczną, gdyż regiony aktywnie wykorzystują różnorodne informacyjne zasoby do optymalizacji współpracy, realizacji postawionych celów oraz informowania społeczności po obu stronach granicy o tym, jak przebiega współpraca.

Praca zbiorowa niewątpliwie jest godna polecenia ze względu na wysoki poziom konceptualizacji i teoretyzowania. Dostarcza wielu szczegółowych, konkretnych informacji o przebiegu współpracy transgranicznej Ukrainy z państwami sąsiadującymi. Za jedyny mankament należałoby uznać brak odniesienia w pracy do polityki zagranicznej państwa poprzez zbadanie, w jakim stopniu efektywna współpraca na poziomie polityki transgranicznej z danym państwem odzwierciedla stosunki bilateralne na poziomie ogólnopaństwowym.